



3 1761 11653619 4














Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536194>



CA1  
YC11  
-B 18



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, December 6, 1994

Le mardi 6 décembre 1994

Issue No. 23

Fascicule n° 23

### **Eighteenth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago

---

### **Dix-huitième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Thériault

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Thériault

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, February 24, 1994*:

The Honourable Senator Sylvain moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

That the Stanking Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago; and

That the Committee present its final report no later than December 22, 1994. \*

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat*

Gordon L. Barnhart

*Clerk of the Senate*

\* By order of the Senate dated November 30, 1994, the date of tabling the final report was extended to December 21, 1995.

## ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994:

L'honorable sénateur Sylvain propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton,

Que le comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans; et

Que le comité présente son rapport au plus tard le 22 décembre 1994. \*

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

\* Par ordre du Sénat daté du 30 novembre 1994, la date de dépôt du rapport final a été prolongée jusqu'au 21 décembre 1995.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 6, 1994  
(32)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Perrault, P.C., Stewart and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Department of Finance:*

Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister;

Frank Swedlove, Director, Financial Sector Policy Division;

Michael E. Keenan, Economist, Financial Institutions Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Le Pan made an opening statement. Mr. Swedlove also made a brief statement on the review process to be followed by the Department. The two then answered questions.

The Committee then proceeded *in camera* to discuss future business.

*It was agreed — THAT* following the Committee's review of the 1992 reform legislation, the studies identified in the Workplan released last April, would be undertaken in the following order between now and June: international comparison of EDC powers, the possibility of a national securities commission, and the mandate of the Federal Business Development Bank. In the fall of 1995 the Committee would begin a major review of pension funds in Canada.

*It was also agreed — THAT* the Committee would propose to the Government, when it is ready with its legislative changes for the protection of consumers of financial services, that it consider introducing the Bill in the Senate.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 6 décembre 1994  
(32)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Perrault, c.p., Stewart et Sylvain. (7)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Du ministère des Finances:*

Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint;

Frank Swedlove, directeur, Division de la politique du secteur financier;

Michael E. Keenan, économiste, Division des institutions financières.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

Monsieur Le Pan fait un exposé. Monsieur Swedlove fait aussi un court exposé sur le processus d'examen que doit suivre le ministère. Ensemble, ils répondent ensuite aux questions.

Le comité poursuit sa réunion à huis clos afin d'examiner des travaux futurs.

*Il est convenu — QUE*, une fois achevé l'examen de la réforme législative et réglementaire de 1992, le comité entreprendra dans l'ordre, et ce dès maintenant jusqu'en juin, les études énumérées dans le plan de travail diffusé en avril dernier, notamment: une étude des pouvoirs de la SEE par rapport à ceux d'organismes comparables ailleurs dans le monde, la possibilité de créer une commission nationale des valeurs mobilières et le mandat de la Banque fédérale de développement. À l'automne 1995, le comité se lancerait dans une importante étude des caisses de retraite au Canada.

*Il est également convenu — QUE* le comité proposera au gouvernement, lorsqu'il s'apprêtera à modifier la loi en vue de protéger les consommateurs de services financiers, qu'il envisage la possibilité de déposer le projet de loi au Sénat.

À 12 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 6, 1994

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada (review of 1992 reform legislation).

**Senator Michael Kirby (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, although a couple of our witnesses who are driving up from Montreal will be late, we will proceed.

In introducing Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister in the Department of Finance, I think it is fair to say that, if ever there were anyone of whom it could be said that he needs no introduction, Nick is that person.

By way of background, last February this committee agreed to conduct a review and an assessment of what has happened to the financial services sector since the amendments to the legislation of June 1992 came into effect. This is an attempt to look back over the first two years of the new legislative framework to try to assess if it is working well or if it is working badly, and to see if any minor changes can be made to it prior to the major review scheduled for 1997. That major 1997 review is, in fact, called for in the legislation itself.

In order to do that review, we first asked the Department of Finance to prepare a paper which Mr. Le Pan will present this morning. This paper is, essentially, the department's overview, or the department's assessment, of what has happened in the past two years. The committee's intention is to send this paper out to a number of interested parties and to ask them to appear before the committee in February and March to not only give their assessment of what has happened, but to respond to anything contained in the department's paper. The reason for holding this hearing before Christmas is to give interested parties time to respond to the department's paper.

Therefore, the hearings on this subject matter begin today and will reconvene again in mid-February and continue for, probably, two to four weeks.

The caveat I would add is that it was agreed that we would not, at these hearings, focus on two or three of the key issues of principle which were the subject of extensive bargaining and compromises in 1992, such as the issue of whether or not the banks ought to retail insurance. It was agreed that this set of hearings would not deal with those fundamental issues of principle. They will be dealt with when the main review of the legislation takes place in 1997.

Our primary focus is to try to determine, on the basis of what has happened in the past two years, if there are minor adjustments — whether legislative, policy or regulatory — which could make the system function better and in everybody's interest: in the

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 6 décembre 1994

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier du Canada (examen de la réforme législative de 1992).

**Le sénateur Michael Kirby (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons commencer, même si un ou deux de nos témoins sont en retard, parce qu'ils arrivent de Montréal par la route.

Je pense que l'on peut affirmer, sans risque de se tromper, qu'il est superflu de présenter M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint du ministère des Finances.

Pour replacer les faits dans leur contexte, je vous rappelle qu'en février dernier, notre comité a convenu de faire un examen et une évaluation des changements survenus au sein du secteur des services financiers depuis la mise en vigueur des modifications à la loi en juin 1992. Nous essayons de voir comment se sont déroulées les deux premières années de ce nouveau cadre législatif, afin de déterminer s'il fonctionne bien ou non, et pour décider s'il faut y apporter des changements mineurs avant l'examen d'envergure prévu pour 1997, examen stipulé par la loi elle-même.

Dans le but d'effectuer cet examen, nous avons tout d'abord demandé au ministère des Finances de préparer un document que M. Le Pan va nous présenter ce matin. Il s'agit essentiellement de l'aperçu du ministère, ou de son évaluation, de ce qui s'est produit au cours des deux dernières années. Le comité se propose d'envoyer ce document à plusieurs parties intéressées afin de leur demander de comparaître devant lui en février et en mars pour, non seulement faire part de leur évaluation des faits, mais aussi pour réagir à ce que renferme le document du ministère. Si nous organisons cette audience avant Noël, c'est pour donner aux parties visées suffisamment de temps pour réagir au document ministériel.

Par conséquent, les audiences qui commencent aujourd'hui reprendront à la mi-février et dureront probablement deux à quatre semaines.

Je devrais ajouter que nous avons convenu de ne pas nous concentrer, au cours de ces audiences, sur deux ou trois des questions de principe clés qui ont fait l'objet de négociations et de compromis importants en 1992, comme par exemple la question de savoir si les banques devraient se lancer, ou non, dans le commerce des assurances. Il a été convenu que cette série d'audiences ne traiterait pas de ces questions fondamentales de principe. Elles seront traitées au moment de l'examen principal de la législation en 1997.

Nous devons essentiellement essayer de déterminer, en fonction de ce qui s'est produit ces deux dernières années, si des rajustements mineurs s'imposent (changements législatifs, politiques ou réglementaires) susceptibles d'améliorer le



[Text]

companies' interest; in the Government's interest; in the regulators' interest; and, above all else, in the consumers' interest. That is the thrust of this set of hearings.

With that as background, may I welcome Mr. Le Pan who, I think all of you know, will be leaving his current job some time early in the New Year. While this may be his last appearance before us in his current capacity, since we so enjoy him as a witness, I am sure we will find other reasons to bring him back in his future capacity, whatever that turns out to be.

Mr. Le Pan, as I understand it, in addition to your paper, you have circulated some opening comments to the committee. I believe you will begin by going through your opening statement.

**Mr. Nick Le Pan, Assistant Deputy Minister, Department of Finance:** Thank you, Mr. Chairman. With me today is Mr. Frank Swedlove who is the director of the financial sector policy division. Until recently, he spent most of his time being heavily involved in international negotiations for financial services in the GATT and NAFTA context, and he chaired the International Negotiating Group on financial services. More recently, he has focused on the domestic side, including being involved in the securities regulatory initiative that we are engaged in and is, overall, increasingly moving into looking towards the 1997 review.

Also with me is Mr. Mike Keenan, a senior analyst in that division of the department.

I know you have all received a copy of the paper the department prepared which gives a broad overview of some of the developments we have seen in the last couple of years in the financial marketplace, as well as an outline of the new legislation. I do not want to spend a lot of time reviewing the financial sector developments in the numerical terms that are set out in the tables in that paper because I know this committee has spent a considerable amount of time discussing such things as the rationalization that is going on in various parts of this industry, commercial real estate and so forth. However, I am prepared to take questions and delve into those territories if that is your wish. The paper does contain a fair amount of information on profitability trends and the changes in concentration in this industry that have occurred over the past few years.

I have already covered with you some of our international work on the NAFTA and the GATT which is also mentioned in the paper, and I, therefore, do not propose to go into that in detail this morning. I would, rather, like to focus more closely on the performance and impact of the 1992 legislation itself. I would like to spend a few moments on some of the issues that I think will be of interest over the next few years as we move towards the 1997 review.

[Traduction]

fonctionnement du système dans l'intérêt de tous: celui des compagnies, celui du gouvernement, celui des organismes de réglementation et, par-dessus tout, celui des consommateurs. Telle est l'orientation de cette série d'audiences.

Cela étant dit, permettez-moi de souhaiter la bienvenue à M. Le Pan qui, ainsi que je crois que vous le savez tous, quittera son poste actuel au début de 1995. Alors que c'est peut-être la dernière fois qu'il comparait devant nous en sa qualité de sous-ministre adjoint, je suis convaincu, étant donné que nous apprécions toujours sa présence parmi nous, que nous trouverons d'autres raisons de le faire revenir, quel que soit son nouveau poste.

Monsieur Le Pan, si je comprends bien, en plus de votre document, vous avez distribué quelques remarques préliminaires aux membres du comité. Je crois que vous allez commencer par vos remarques préliminaires.

**M. Nick Le Pan, sous-ministre adjoint, ministère des Finances:** Merci, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui par M. Frank Swedlove, directeur de la division de la politique et secteur financier. Jusqu'à récemment, il a consacré la plupart de son temps à des négociations internationales sur les services financiers dans le contexte du GATT et de l'ALÉNA et a présidé le Groupe international de négociation sur les services financiers. Plus récemment, il s'est penché sur l'aspect intérieur de la question, participant ainsi à l'initiative de réglementation des valeurs mobilières que nous avons lancée; il se tourne maintenant de plus en plus vers l'examen de 1997.

Monsieur Mike Keenan, analyste principal dans cette division du ministère, nous accompagne également.

Je sais que vous avez tous reçu un exemplaire du document dans lequel le ministère donne un très vaste aperçu de certains des faits nouveaux qui ont marqué les marchés financiers au cours des deux dernières années et une description de la nouvelle législation. Je ne m'attarderai pas longuement sur les faits nouveaux du secteur des services financiers exprimés en chiffres dans les tableaux du document, car je sais que le comité a déjà consacré beaucoup de temps à discuter de sujets comme la rationalisation qui s'effectue dans divers secteurs de cette industrie, les biens-fonds commerciaux, et cetera. Je suis toutefois prêt à répondre à vos questions et à les approfondir, si tel est votre désir. Le document renferme toutefois un nombre appréciable de renseignements sur les tendances en matière de rentabilité et les nouveaux sujets auxquels l'industrie s'intéresse particulièrement depuis ces deux dernières années.

Je vous ai déjà parlé de certains travaux d'envergure internationale sur l'ALÉNA et le GATT dont il est également question dans le document; je ne me propose donc pas de m'attarder sur ces points ce matin. Je préférerais m'arrêter plus longuement à la performance et à l'incidence de la législation de 1992 proprement dite et j'aimerais aussi consacrer quelques minutes sur certaines des questions qui susciteront l'intérêt à mesure que nous approchons de l'échéance établie pour l'examen législatif, soit 1997.



## [Texte]

Let me start with the policy objectives of the reform, because I think it is important to analyze what has happened against what were the stated objectives. The government set four general objectives for the new legislation when it was tabled in the fall of 1990. These were, first, to promote competition; second, to enhance protection for depositors and policyholders; third, to strengthen the competitive position of our institutions; and, fourth, lay the groundwork for harmonization with the provinces. These are evidently difficult things to measure, but our sense is the new legislation has fared reasonably well from an overall policy perspective on each of those categories. I would like to turn to those in turn.

In terms of promoting competition, it is certainly true that institutions are now offering a wider variety of products and services than ever before. The marketplace itself deserves most of the credit for this, but the new legislation has made a contribution. Some concerns have been raised about the long term implications of the cross ownership policy on competition, particularly in the wake of the bank acquisitions in the trust and loan area. I think there are a couple of points to note in this regard.

One could make a case, for example, that much of the consolidation that we have seen in the deposit-taking sector would have taken place in any event, whether or not the cross ownership policy had been implemented. Asset transactions which did not involve the acquisition of a corporate entity were possible under the previous legislation and have occurred on numerous occasions between banks and trust and loan companies. In any event, they would likely have happened in some of the most recent cases. What the cross ownership provisions did was make the highly valued trust operations available for acquisition, making it more likely that going concern solutions to problem financial institutions would be found. Therefore, I would argue, they eased the potential impacts of the rationalization process that was happening in part of the deposit-taking sector.

Also, while the trust and loan acquisitions have resulted in the movement of a considerable volume of assets, these have, for the most part, been residential mortgages, an area of the financial sector where competition is very strong. Concerns about competition tend to focus on commercial lending to small- and medium-size corporations. While I do not want to minimize these concerns, they are not unique to the post FI reform world.

Perhaps, parenthetically, Mr. Chairman, I could add a comment here. Exactly what the market is for loans to small- and medium-size businesses is a much broader issue, involving more than just institutions. For example, it involves issues like whether there is an adequate corporate debt market in Canada as there is in the United States for more risky credits, and those kinds of issues

## [Translation]

Commençons par les objectifs politiques de la réforme, car je pense qu'il est important d'analyser ce qui s'est passé dans le contexte des objectifs établis. Le gouvernement a établi quatre objectifs généraux au regard de la nouvelle législation, lorsque le projet de loi a été déposé à l'automne de 1990. Ces objectifs consistaient premièrement, à promouvoir la concurrence; deuxièmement, à accroître la protection des déposants et des souscripteurs; troisièmement, à renforcer la capacité compétitive de nos institutions et, quatrièmement, à jeter les bases d'une harmonisation avec les provinces. Bien qu'il s'agisse manifestement d'objectifs difficiles à mesurer, nous pensons que la nouvelle législation a, du point de vue de la politique, donné de bons résultats dans chacune de ces catégories. J'aimerais maintenant les passer en revue.

Au chapitre de la concurrence, il est certain que les institutions offrent aujourd'hui une plus grande gamme de services et de produits qu'autrefois. S'il est vrai que le marché lui-même mérite une large part du crédit à cet égard, la nouvelle législation y est pour quelque chose. Certaines questions ont été soulevées au sujet de l'incidence à long terme de la politique relative à la propriété commune sur la concurrence, en particulier à la suite des acquisitions, par des banques, dans le secteur des sociétés de fiducie et de prêts. Je pense que deux ou trois observations s'imposent à cet égard.

On pourrait, par exemple, prétendre que dans une large mesure le phénomène de regroupement auquel nous avons assisté dans le secteur des dépôts se serait produit, que la politique sur la propriété commune ait ou non été mise en oeuvre. Des opérations portant sur les actifs et ne consistant pas en l'acquisition de l'entité sociale ont été fréquentes entre les banques et les sociétés de fiducie et de prêts, et il y a de fortes chances qu'elles auraient eu lieu dans certains des cas les plus récents. En rendant possibles les opérations fiduciaires, fort prisées, la propriété commune renforce l'éventualité de solutions à long terme pour les institutions financières à problème. Ce faisant, je dirais qu'elle a eu un effet d'atténuation sur l'incidence possible du processus de rationalisation dans une partie du secteur des dépôts.

En outre, si les acquisitions de sociétés de fiducie et de prêts se sont soldées par un volume considérable d'actifs, pour la plupart il s'agissait de prêts hypothécaires résidentiels, un domaine très compétitif du secteur des services financiers. Sur le plan de la concurrence, les questions soulevées concernent généralement les prêts commerciaux aux petites et moyennes entreprises et, bien que je ne veuille aucunement minimiser l'importance de ces questions, elles ne sont pas propres à l'après-réforme des institutions financières.

Je ferais peut-être, monsieur le président, une observation entre parenthèses. Ce que représente le marché des prêts aux petites et moyennes entreprises est une question beaucoup plus vaste, n'intéressant pas uniquement les institutions. Par exemple, il s'agit de savoir s'il existe au Canada, comme aux États-Unis, un marché des obligations du secteur privé capable d'offrir des

[Text]

go beyond institution structure, per se, to issues of markets and how they perform.

The second objective concerned policyholder and depositor protection. I would expect that the benefits of the new prudential measures that were contained in that legislation will accrue over time. These include such measures as the self-dealing rules, the conflict of interest requirements for directors, and the unaffiliated director requirements. This committee has, of course, already heard about and made recommendations on a variety of issues under consideration to refine the supervisory system, so I will not go into those matters again. Of course, there will be a policy paper on these issues from the government early in 1995.

The third objective I referred to was to strengthen the competitive position of our financial institutions. This is, again, difficult to measure, but I believe we can point to some successes. Certainly, the extensive cross pillar diversification that we now see should, in my view, strengthen our institutions. As core markets have to some extent eroded, diversification has been a necessary response by institutions to maintain profitability, and the legislative regime has largely kept pace with this reality, something that I think we can be thankful for, given that there are a number of jurisdictions where the legislative regime has not kept pace with that kind of reality.

One could point to the strong contributions to earnings that the investment dealer subsidiaries have made to the domestic banks as part of the evidence of this. The dealers, as you know, earned record profits through 1992 and 1993 at the same time as intermediation profits were depressed.

The expansion of the powers of life insurance companies to raise capital has produced some positive results, but perhaps less than people would have imagined. Numerous companies have taken advantage of the new power to issue subordinated debt as eligible capital. In many cases, this has been closely held companies issuing capital to their parent, though there have been some cases of larger mutual companies gaining outside capital. As yet, however, on the other side, no mutual insurance companies have taken advantage of the ability to issue preferred shares provided in the legislation. Markets may well be less receptive to these shares that are not convertible into common shares, and that is a constraint for mutuals, of course, given the whole demutualization issue.

More generally, market conditions have made it difficult for life insurance companies to access outside capital in any form recently.

Turning, finally, to federal-provincial harmonization, progress in this area continues to be difficult. We are still focusing our efforts in the trust and loan and securities areas. I must admit, however, that sometimes I have a feeling of one step forward and two steps back. Ontario, for example, which had recently changed its legislation in many ways to harmonize with federal legislation,

[Traduction]

crédits plus risqués; ce genre de questions dépasse le cadre des institutions proprement dites, puisqu'elles s'inscrivent dans le contexte des marchés et de leur performance.

Le deuxième objectif touche la protection des souscripteurs et des déposants, et je m'attendrais à ce que les avantages inhérents aux nouvelles mesures de prudence qui ont été instaurées prendront de l'ampleur avec le temps. Ces mesures consistent notamment en des règles relatives aux opérations d'intéressés, en des exigences en matière de conflits d'intérêts pour les administrateurs et en des exigences touchant les administrateurs indépendants. Le comité a bien sûr déjà entendu parler de l'examen mené sur plusieurs questions pour perfectionner le système de surveillance, aussi ne m'y arrêtera-t-il pas de nouveau. Je soulignerai néanmoins qu'au début de 1995, un énoncé de politique sera préparé sur ces questions.

Le troisième objectif consiste à renforcer la capacité compétitive de nos institutions financières. Là encore, cet objectif est difficile à mesurer, mais je pense que nous pouvons souligner certaines réussites. Il va sans dire que la diversification intersectorielle à laquelle nous assistons dans le secteur des services financiers devrait consolider nos institutions. Les marchés habituels s'étant rétrécis, la diversification était la réaction nécessaire des institutions pour maintenir la rentabilité, et le système législatif a largement suivi cette évolution, ce dont, je crois nous pouvons être reconnaissants, étant donné que tel n'a pas été le cas dans plusieurs compétences.

On pourrait souligner, pour en témoigner, l'importante contribution des filiales de courtage en valeurs mobilières au revenu des banques canadiennes. En effet, les courtiers ont enregistré des profits records en 1992 et en 1993, alors que les profits issus des services d'intermédiation étaient à la baisse.

L'expansion des pouvoirs des compagnies d'assurance-vie pour amasser des capitaux a également donné quelques résultats positifs, bien que moins importants que l'on aurait pu s'y attendre. Plus précisément, de nombreuses compagnies ont tiré profit du fait de pouvoir émettre des titres de créances de second rang en guise d'immobilisations admissibles. Dans la plupart des cas, il s'agissait de petites sociétés ayant peu d'actionnaires émettant des capitaux à leur société-mère, mais il y a eu aussi de grandes sociétés mutuelles recevant des capitaux de l'extérieur. À ce jour, aucune société d'assurance mutuelle n'a saisi l'occasion d'émettre des actions privilégiées prévues par la loi. Les marchés pourraient être moins réceptifs aux actions privilégiées qui ne sont pas convertibles en actions ordinaires, ce qui peut être une contrainte pour les sociétés mutuelles, compte tenu bien sûr de toute la question du retrait de la forme mutuelle.

De façon générale, les conditions du marché ont difficilement permis aux compagnies d'assurance-vie d'accéder à des capitaux de l'extérieur sous une forme ou sous une autre dernièrement.

Enfin, au chapitre de l'harmonisation fédérale-provinciale, les choses progressent toujours difficilement. Nous axons toujours nos efforts dans les domaines des sociétés de fiducie et de prêts, et des valeurs mobilières. Je dois admettre toutefois que nous avons parfois l'impression de piétiner. Par exemple, l'Ontario qui a récemment modifié sa législation de nombreuses façons pour



*[Texte]*

appears now to be proceeding with legislation in the area of unclaimed balances at trust and loan companies which looks as though it will impose a number of requirements on federal companies that may conflict with federal legislation. This kind of move could create a new set of overlap and duplication problems for the trust and loan companies if it is adopted as a model by other provinces.

Let me now turn to the issue of how well the statutes are functioning as statutes, aside from some of the broader policy issues. All these statutes are, of course, larger and more complex than their predecessors and their administration is, accordingly, more complex. On the whole, however, we have been reasonably satisfied with the way they function, especially given the magnitude of the changes that were involved.

The self-dealing regime has been a particularly complex area and the introduction of these rules in combination with an increasing number of corporate reorganizations has created a fair number of rulings and approvals work at the Superintendent's office. The self-dealing regime has also been unintentionally catching some non-objectionable transactions, and OSFI is in the process of developing regulations to address those cases.

Some practitioners have also been commenting to us that the approval requirements might be streamlined. For example, a federal institution that wants to incorporate a financial institution subsidiary would require three approvals: approval for the incorporation and approvals at both the parent and subsidiary level for the acquisition of a significant interest. I would not propose that these types of transactions subject to approvals be reduced as it was the intention of the new legislation to increase the power of the Superintendent to supervise, in part by instituting new approval requirements. However, a careful review of the statutes may well allow us to eliminate some of the redundancies and simplify matters for all concerned.

It appears that there are somewhat more technical problems in the Insurance Companies Act than the other statutes. This mostly reflects the fact that it is the most complex of the three statutes. It covers life, property and casualty companies, fraternal benefit societies, foreign branches, and it also tries to reconcile shareholder and policyholder rights.

I would also note that the government will be reviewing some of the provisions of the Bank Act that govern the types of activities that foreign financial services firms may undertake in Canada, the so-called "foreign bank provisions". These foreign bank provisions were not substantively changed in 1992, but they are a very complex part of the Bank Act, and a number of practitioners have indicated to us that they may not be functioning as well as they could be. This review is taking place independently of the work on the supervisory system.

I would also like to note that, to date, we are not aware of any major loopholes, if you will, in the statutes or areas where there

*[Translation]*

qu'elle s'harmonise avec la législation fédérale, semble aller de l'avant dans la réforme législative des soldes non réclamés et il semble qu'elle imposera un certain nombre d'exigences aux sociétés de fiducie et de prêts à charte fédérale qui pourraient aller à l'encontre des lois fédérales. Cette législation pourrait entraîner d'autres problèmes de chevauchement et de double emploi pour les sociétés de fiducie et de prêts, si les autres provinces voient dans celle-ci un modèle.

Permettez-moi de passer maintenant à la question des lois et de leur fonctionnement tout en laissant de côté les questions plus vastes de politique. Toutes ces lois sont plus volumineuses et plus complexes que les lois antérieures, et leur application s'en trouve plus compliquée. Toutefois, dans l'ensemble, nous sommes satisfaits de la façon dont elles fonctionnent, compte tenu de l'ampleur des changements qui ont été apportés.

Les opérations intéressées constituent un domaine particulièrement complexe et l'instauration de règles, alliée au nombre croissant de réorganisations, a amené le Bureau du surintendant à prendre un bon nombre de décisions et à procéder à de nombreuses approbations. Sans le vouloir, les règles relatives aux opérations intéressées ont fait ressortir certaines opérations non prérehensibles, et le BSIF travaille à l'élaboration d'un règlement portant sur ces cas.

Certains praticiens ont fait des commentaires sur les exigences en matière d'approbation disant qu'elles pourraient être rationalisées. Par exemple, une institution financière fédérale désirant constituer en société une filiale doit obtenir trois approbations: une approbation pour la constitution en société et deux approbations pour l'acquisition d'une importante participation, au niveau de la société-mère et au niveau de la filiale. Je ne proposerai pas de réduire le nombre des opérations devant être approuvées, car la nouvelle législation visait clairement à renforcer le pouvoir de surveillance du surintendant, en partie en instaurant de nouvelles exigences en matière d'approbation. Toutefois, un examen approfondi des lois devrait nous permettre d'éliminer certaines des redondances et simplifier les choses.

Il semble que la Loi sur les sociétés d'assurances présente davantage de problèmes techniques que les autres lois. Elle couvre les compagnies d'assurance-vie et d'assurances I.A.R.D., les sociétés de secours mutuels, les succursales étrangères et vise à concilier les droits des actionnaires et ceux des souscripteurs.

J'ajouterais que le gouvernement examinera certaines dispositions de la Loi sur les banques qui régissent les activités que les sociétés étrangères de services financiers peuvent mener au Canada, celles qui sont appelées «dispositions traitant des banques étrangères». Elles n'ont pas été beaucoup modifiées en 1992, mais elles sont une composante complexe de la Loi sur les banques qui, selon l'avis de plusieurs praticiens, ne fonctionne peut-être pas aussi bien qu'elle le pourrait. Cet examen se déroule indépendamment des travaux qui portent sur le système de surveillance.

J'aimerais également ajouter, qu'à ce jour, nous n'avons pas connaissance d'échappatoires majeurs dans les lois ou dans des



*[Text]*

are substantive glitches that allow things that ought not to occur, to occur.

I would now like to look ahead to the 1997 review. Some time in the first half of 1995, the department hopes to get started on the policy development and related consultation processes. The background document that was submitted to the committee notes some issues that may be on the agenda, though I would reiterate that this is not intended to be a prelude to a policy paper or to prejudice the 1997 review in any fashion.

As many of you can imagine, the whole issue of business powers, particularly in the area of insurance and banking, and exactly where the line is between those two, will likely be an issue in some form or other in 1997. It does not take much to make that prediction. I am not sure in what form and in what way that will be part of the agenda. I do not think the debate on this matter, died in 1992. It has, to some extent, been continued at the provincial level since 1992 as provinces have modernized their deposit-taking legislation.

This committee raises a related, but also to some extent separate, issue and is, of course, well aware of the privacy issue, having spent considerable time on this in 1992. In recent years, all of the major financial institution groups have brought in model privacy codes for their members and these appear to be working reasonably well, though we are still monitoring this area. Some members of this committee may be aware that, recently, one of the large banks chose to disclose to its clients, in straightforward language, its practices with respect to personal information. I think that bank should be applauded for its plain language disclosure, and it is worth noting that our understanding is that its practices do not differ from industry norms. However, it is true that many customers were quite concerned when they saw exactly what might happen with their information. This highlights the fact that many consumers are not, in my judgment, fully aware of the treatment of information by financial institutions, and that there may be further issues that require to be reviewed in this area.

An initiative is underway to develop a model standard for the protection of personal information under the auspices of the Canadian Standards Association, CSA. Major financial institutions are represented in this process. Some of the principles contained in the most recent draft of the Canadian Standards Association model correspond identically with the principles that this committee proposed in its 1992 report on confidentiality. Parenthetically, I would also note that I previously testified that this is an area where one has to be very careful, in my judgment, in prescribing detailed regulations because they can become very complicated and, indeed, have unintended results.

*[Traduction]*

domaines présentant des problèmes techniques susceptibles d'encourager certaines opérations répréhensibles.

J'aimerais maintenant passer à l'examen en prévision de 1997. Le ministère espère mettre en marche dans la première moitié de 1995 les travaux d'élaboration de la politique et les consultations connexes. Le document de travail présenté au comité fait ressortir certaines questions qui pourraient être au programme, mais je répète qu'il ne s'agit nullement d'un document qui annonce un énoncé de politique ou encore préjuge en aucune façon du programme de travail pour 1997.

Mais, comme bon nombre d'entre vous peuvent se l'imaginer, il y a des chances que toute la question des pouvoirs, notamment dans le domaine de l'assurance et de la banque, ainsi que de la démarcation qui existe entre les deux, soit sur la sellette, d'une façon ou d'une autre, en 1997. Il n'est pas difficile de faire une telle prédiction. Je ne suis pas sûr de la forme et de la façon dont cela fera partie du programme. Le débat sur la question n'est sûrement pas mort en 1992, mais il s'est poursuivi, dans une certaine mesure, au niveau provincial, les provinces ayant entrepris de moderniser leurs lois sur le secteur des dépôts depuis 1992.

Le comité soulève une question connexe, mais, dans une certaine mesure distincte, question de la protection des renseignements personnels qu'il connaît bien pour y avoir consacré beaucoup de temps en 1992. Ces dernières années, tous les grands groupes d'institutions financières ont introduit des codes types de protection pour leurs membres et, apparemment, ils fonctionnent assez bien; nous surveillons toutefois toujours la situation. Certains membres du comité savent peut-être que dernièrement une grande banque a décidé de divulguer clairement à ses clients les pratiques qu'elle utilise pour protéger les renseignements personnels. La banque mériterait sûrement qu'on la félicite pour sa franchise et nous croyons savoir que ces pratiques ne diffèrent pas des normes de l'industrie. Il reste néanmoins vrai que de nombreux clients se sont fortement inquiétés lorsqu'ils ont appris ce qui pourrait arriver aux renseignements personnels les concernant. Une telle réaction souligne le fait que de nombreux consommateurs pourraient ne pas très bien connaître le traitement des renseignements personnels par les institutions financières et ignorer la possibilité que d'autres questions puissent être abordées.

À ce propos, une initiative est en cours. Elle consiste à élaborer une norme type pour la protection des renseignements personnels sous les auspices de l'Association canadienne de normalisation (CSA) et les principales institutions financières y ont délégué des représentants. Certains des principes énoncés dans ma dernière ébauche de la norme type de la CSA correspondent de façon identique aux principes que le comité a proposés dans son rapport de 1992 sur la confidentialité. J'ajouterais, entre parenthèses, que j'ai déjà témoigné à cet égard en disant qu'il s'agit d'un domaine où il faut faire très attention, à mon avis, lorsque l'on prend des règlements détaillés, car ceux-ci peuvent devenir fort complexes et avoir également des résultats imprévus.

## [Texte]

I would note that there may be some issues related to corporate governance under consideration in 1997. This committee, of course, has heard many views on corporate governance and accountability, and there is also work underway in other forums in this regard. The Canada Business Corporations Act, CBCA, is being reviewed; and the Dey Committee, which is sponsored by the Toronto Stock Exchange, is also doing working on this. Some of this discussion may well spill over into the financial institution statutes and, indeed, some items that this committee recently recommended related to corporate governance, may well be part of the supervisory package, but others might be held over for later development. Some recommendations of the Dey report would require changes to the governance practices of our institutions, for example, the recommendation which parallels the recommendation of this committee related to the Chair and CEO functions being separated in financial institutions. The financial institution statutes do not now legislate separation of these positions, although they do limit management participation on boards of directors to the greater of four directors or 15 per cent of the board.

The most controversial recommendation, perhaps, of the Dey report was that a majority of the board of directors should be unrelated persons, people who have no relationship or interest that would reasonably be perceived to interfere with their exercise of judgment with respect to the company. As this committee knows, the financial institutions statutes require that no more than two-thirds of the directors can be affiliated, or one-third is unaffiliated, and the definition of "affiliated" includes officers, employees, significant investors, borrowers and persons with loans not in good standing. I raise those as a couple of examples of corporate governance issues that, I think, may well be items that deserve consideration.

Finally, I want to note that, of course, there has been considerable discussion of the whole consumer orientation of the financial institutions statutes. The issue was highlighted by the recent report of the Parliamentary Industry Committee on small business financing. The federal government and the banking industry have been working to improve performance in this area, and this includes, for example, encouraging development of codes of conduct related to small business lending. The banks are also taking initiatives in this area. One bank has appointed an internal ombudsman, and another has established a mediation panel. These types of measures are, I think, good illustrations of how to improve the relationship between financial institutions and their clients, and we may want to carefully explore some other issues of this nature as we move towards 1997.

Another area that, in my judgment, will be important for consumers is the payment system. Most consumers have probably never heard of the payment system. It is used every time a cheque clears, a debit card is used, or somebody withdraws money from an automated banking machine that is not owned by their own financial institution. The payment system processes these transactions by moving funds between different financial institutions. It is very important to consumers; it is technically complex;

## [Translation]

Je noterais que certaines questions touchant la régie des sociétés pourraient être abordées en 1997. Je sais que le comité a obtenu un certain nombre de points de vue sur cette question ainsi que sur celle de la responsabilisation; d'autres travaux sont en cours à ce sujet. La loi régissant les sociétés commerciales a fait l'objet d'un examen; le comité Dey, parrainé par la bourse de Toronto, s'y intéresse également. Les discussions pourraient se refléter dans les lois qui régissent les institutions financières et, bien sûr, certaines recommandations récentes faites par le comité relatives à la régie des sociétés, pourraient très bien faire partie des points à surveiller, tandis que d'autres pourraient être mis en attente. Certaines recommandations du rapport Dey, par exemple, entraîneraient des changements aux pratiques de régie de certaines de nos institutions, ainsi, il est recommandé, tout comme l'a fait le comité, de séparer les fonctions de président de celles du chef de la direction. Les lois qui régissent les institutions financières ne prévoient pas la séparation de ces deux types de fonctions, mais elles limitent la participation de la direction aux travaux des conseils; quatre directeurs ou 15 p. 100 du conseil, soit la représentation la plus élevée.

La recommandation peut-être la plus controversée du rapport Dey établit que la majorité des membres des conseils d'administration devrait être des personnes non intéressées. Une personne est dite non intéressée si l'on ne perçoit aucun lien ni intérêt qui, est-il raisonnable de penser, nuit à son jugement en ce qui concerne la société. Comme le comité le sait bien, les lois qui régissent les institutions financières fixent à deux tiers la proportion d'administrateurs pouvant être affiliés, ou à un tiers la proportion d'administrateurs non affiliés, la définition d'"affiliés" englobe les cadres et les employés, les investisseurs et les emprunteurs importants ainsi que les personnes ayant des prêts non en règle. Je fournis ces exemples de régie des sociétés qui, je crois, méritent l'attention.

Enfin je dirais que l'orientation axée sur le consommateur des lois qui régissent les institutions financières a suscité d'importantes discussions. Dans son dernier rapport, le comité parlementaire de l'industrie sur le financement pour la petite entreprise souligne la question. Le gouvernement fédéral et le secteur bancaire travaillent déjà à l'amélioration de la performance dans ce domaine. Il s'agit notamment d'encourager l'industrie à élaborer un code de déontologie relatif aux prêts aux petites entreprises. Les banques prennent elles aussi des initiatives dans ce domaine. Une banque a nommé un protecteur du consommateur interne, une autre a mis sur pied un groupe médiateur. Ce genre de mesures est, je crois, un bon exemple de la manière d'améliorer les liens entre les institutions financières et leurs clients, et il se pourrait que nous voulions nous pencher de façon approfondie sur certaines questions de cette nature en 1997.

À mon avis, le système des paiements constituera un autre domaine important aux yeux des consommateurs. La plupart des consommateurs n'ont probablement jamais entendu parler du système des paiements, qui intervient néanmoins chaque fois qu'une personne fait un chèque, utilise une carte de crédit ou retire de l'argent à un guichet automatique bancaire n'appartenant pas à l'institution financière avec laquelle elle fait affaire. Le système des paiements est le mécanisme qui traite ce genre de



*[Text]*

and it is also very important for competition in the retail services market. I leave aside the issue of its importance — which is obvious — for the control of systemic risk in the wholesale market. I want to focus on the retail market for a moment.

On the retail side there is an issue as to whether the current system offers the flexibility to consumers that is demonstrated in some other jurisdictions. There is a related issue as to whether third party operators, that is, people who are not themselves financial institutions, should be able to offer services and, for example, carry payment messages from consumers to a financial institution. That relates to items like prepaid debits or pre-authorized debit systems to allow for more flexibility in bill payment by consumers.

There has been progression on these issues through the Canadian Payments Association, but I believe that this area deserves further scrutiny.

There are, of course, a number of items on the industry's agenda for 1997 and I thought I might preview some of the issues that we have heard discussed, if only to prepare you for issues that may be raised by other witnesses.

You are well aware that a number of members of the life insurance industry are of the view that more needs to be done to promote capital formation for life insurance companies; and there are concerns, of course, in the demutualization process. Some mutual life companies are proposing that they should be able to issue common shares directly, bypassing the demutualization process. That proposal goes to the heart of the mutuality concept. It would have a lot of flexibility, but there are some real issues concerning policyholder protection.

Institutions may also want changes to the self-dealing rules. We have heard a variety of suggestions and concerns given the complexity I referred to earlier about the related party regime. For example, the definition of "a related party" may be too broad, or that the regime may be too rigid. We have not yet had a chance to sit down with the industry to consider these issues in detail, but it goes without saying that we do not want to lower the prudential standards.

There continue to be suggestions that there needs to be more flexibility in other areas, for example, for joint venture possibilities, especially international joint ventures. This again is a prudential/competitiveness trade-off.

*[Traduction]*

transaction en permettant la circulation des fonds entre les différentes institutions financières. Il est très important pour les consommateurs; il est techniquement complexe; il est également très important pour la concurrence sur le marché des services financiers au détail. Je laisse de côté la question de son importance (qui est évidente) en ce qui concerne le contrôle du risque systémique du marché de gros. Je souhaite m'attarder sur le marché au détail pour l'instant.

En ce qui concerne les services financiers au détail, on se demande si le système actuel offre aux consommateurs la souplesse qui transparait dans certaines autres compétences. On se demande en outre si des tiers exploitants, c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas elles-mêmes des institutions financières, devraient pouvoir offrir des services et transmettre des messages en matière de paiement des consommateurs aux institutions financières. Il s'agit de certaines opérations comme les prélèvements payés à l'avance ou automatiques qui offrent plus de souplesse aux consommateurs pour le paiement de leurs factures.

Bien que des progrès aient été accomplis à l'égard de ces questions par l'entremise de l'Association canadienne des paiements, je pense que l'examen de celles-ci mériterait d'être approfondi.

D'autres questions sont bien sûr inscrites au programme de l'industrie pour 1997, et j'ai pensé vous donner un aperçu de certains sujets débattus, ne serait-ce que pour vous préparer à accueillir les témoignages éventuels de témoins ultérieurs.

Vous savez bien que certains membres de l'industrie de l'assurance-vie sont par exemple d'avis qu'il y a encore beaucoup à faire pour promouvoir la formation de capital pour les compagnies d'assurance-vie; le processus de retrait de la forme mutuelle suscite, bien sûr, des préoccupations. Certaines compagnies mutuelles d'assurance-vie pensent qu'elles devraient pouvoir émettre des actions ordinaires directement, contournant ainsi le processus de retrait de la forme mutuelle. Cette proposition va droit au cœur du concept de la mutualité. Cela exige beaucoup de souplesse, mais pose quelques questions fondamentales au sujet de la protection des souscripteurs.

Les institutions voudront peut-être aussi que soient modifiées les règles relatives aux opérations intéressées. Nous avons entendu plusieurs suggestions et pris connaissance de sujets de préoccupation compte tenu de la complexité du mécanisme des opérations entre personnes intéressées, dont j'ai fait mention plus tôt. On a dit par exemple que la définition de «personne intéressée» était peut-être trop vaste, et que le régime était peut-être trop rigide. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de rencontrer des représentants de l'industrie pour examiner ces questions en détail et il va sans dire que nous ne voulons pas amoindrir les normes en matière de prudence.

On continue de dire qu'une plus grande souplesse s'impose dans d'autres domaines, par exemple, dans celui des coentreprises, en particulier celles qui revêtent une envergure internationale. Il s'agit là encore d'un compromis entre la prudence et la compétitivité.



[Texte]

We would happy, at an appropriate time, to discuss the process that we see from our side going through to 1997, but I should stop now and respond to your questions. Thank you.

**The Chairman:** At the end of your brief you make the observation that Mr. Swedlove may comment on the 1997 process. It might be helpful if he does that now so we may have a discussion on both items simultaneously.

**Mr. Le Pan:** Yes, certainly.

**Mr. Frank Swedlove, Director, Financial Sector Policy Division, Department of Finance:** Obviously, a most important part of the early consultation process is the Senate committee hearings which are now taking place and which will continue in February. Upon completion of the your committee hearings, we will start our own consultation process. We will hear from the users of the financial services system who are the industry groups, small businesses, consumers and consumer groups, as well as from the academic community.

We have not firmly settled on a specific game plan, but we would hope to have available some kind of policy paper late in 1995. That paper would outline the direction of the 1997 changes. We would then have another consultation process on those policy positions and then be able to come forward with proposed legislation in the fall of 1996. The deadline date we have is March 31, 1997, when the sunset clause of the legislation comes into effect.

**The Chairman:** If you hope to have draft legislation in the fall of 1996, am I correct in presuming that you will be looking at issuing a white paper at the beginning of the second quarter of 1996?

**Mr. Swedlove:** We would hope to have it by late 1995 or very early in 1996.

**The Chairman:** A year from now?

**Mr. Le Pan:** That is right.

**The Chairman:** Given the difficulty of drafting the legislation, your intention would be to do three or four months of consultation on your white paper in the first half of 1996, with that leading to legislation being introduced in Parliament following the summer recess in 1996; is that correct?

**Mr. Swedlove:** That is correct, sir.

**The Chairman:** Is that the approximate time frame?

**Mr. Swedlove:** Yes, sir.

**Mr. Le Pan:** That is all predicated on March 31, 1997 being the deadline date. That is the schedule that we, fundamentally, have to work with.

**The Chairman:** That is the date in the legislation, and you are assuming that date will not be changed.

**Mr. Le Pan:** That is right.

[Translation]

Nous serons heureux de discuter, à un moment opportun, du processus que nous envisageons d'ici 1997. Je devrais maintenant m'arrêter et répondre à vos questions. Merci.

**Le président:** À la fin de votre mémoire, vous indiquez que M. Swedlove pourrait parler du processus de 1997. Ce serait utile qu'il le fasse maintenant de façon que nous puissions débattre des deux points simultanément.

**M. Le Pan:** Très certainement.

**M. Frank Swedlove, directeur, Division de la politique du secteur financier, ministère des Finances:** Il est clair que les audiences du comité sénatorial qui se déroulent actuellement et qui se poursuivront en février représentent une partie importante de la pré-consultation. Nous attendons que vous ayez terminé vos audiences avant d'entamer notre propre processus de consultation. Nous entendrons les utilisateurs du système des services financiers qui font partie des groupes de l'industrie, des petites entreprises, des consommateurs et des groupes de consommateurs, ainsi que des milieux universitaires.

Nous n'avons pas fixé de plan particulier, mais nous espérons avoir un genre de document de politique à la fin de 1995. Ce document définirait l'orientation des changements de 1997. Nous aurions alors un autre processus de consultation sur ces positions de politique et serons alors en mesure de déposer un projet de loi à l'automne 1996. Le 31 mars 1997 est la date limite qui nous est imposée, date à laquelle entre en vigueur la mesure de réexamen de la loi.

**Le président:** Si vous espérez avoir un avant-projet de loi à l'automne 1996, ai-je raison de croire que vous envisagez de publier un livre blanc au début du deuxième trimestre de 1996?

**M. Swedlove:** Nous espérons l'avoir d'ici la fin de 1995 ou tout au début de 1996.

**Le président:** C'est-à-dire dans un an?

**M. Le Pan:** C'est exact.

**Le président:** Compte tenu de la difficulté que représente la rédaction d'une loi, vous avez l'intention de consacrer trois ou quatre mois au processus de consultation pour votre livre blanc dans la première moitié de 1996, ce qui mènera à la présentation d'une loi au Parlement après les congés d'été en 1996; est-ce exact?

**M. Swedlove:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** Ce sont donc les délais approximatifs?

**M. Swedlove:** Effectivement.

**M. Le Pan:** Tout cela est fondé sur la date limite, soit le 31 mars 1997. Tel est essentiellement le temps dont nous disposons.

**Le président:** C'est la date fixée dans la loi et vous supposez qu'elle ne sera pas modifiée.

**M. Le Pan:** C'est exact.

[Text]

**The Chairman:** A "white paper" used to mean a certain thing, but with the introduction of orange papers, blue papers, green papers, the definition of a "white paper" is no longer clear. Would you define what a white paper is, other than something printed on white paper?

**Mr. Le Pan:** I think the term Mr. Swedlove used was "policy paper". There is a difference between something that is more of a discussion paper and something that outlines the government's position; and the use of different colours has, traditionally, made that distinction.

**The Chairman:** You are not clear whether it will be a discussion paper on one extreme, which lays out options, but no positions; or a paper which, in fact, lays out specific positions on the other; is that correct?

**Mr. Le Pan:** My best estimate, senator, would be that it would be a bit of both. There will be some areas where the government would likely want to take a position, and others which need a bit of further work, similar to the way this committee has handled issues from time to time.

**The Chairman:** Am I correct in saying that there will be a white paper coming out early in January? I want to be very careful in that I do not want to suggest that there will not be room for discussion, but am I correct that it will not be a discussion paper; it will be a paper in which you lay out the government's preferred position?

**Mr. Le Pan:** That is fundamentally correct.

**The Chairman:** We ought to be clear about the process.

**Senator Angus:** What is the difference? Am I correct that the one in January, 1995 will be a white paper?

**Mr. Le Pan:** Yes.

**Senator Angus:** What issues will that deal with as opposed to the discussion paper of late 1995?

**The Chairman:** My understanding is that the paper in January will deal with the issues which were dealt with in the report that this committee released a month ago.

**Senator Angus:** Only those issues?

**Mr. Chairman:** Plus some other issues; is that correct?

**Mr. Le Pan:** It will cover, largely, the issues that were dealt with by this committee in its report of a couple of weeks ago. There will also cover a couple of other issues, but it will not deal with the broader set of issues that I just talked about and that touch on a number of areas well beyond the issues that were recently discussed by this committee.

**The Chairman:** Senator Angus, does that answer your question?

**Senator Angus:** I assume you are talking about the paper that was supposed to come out in November.

**Mr. Le Pan:** The January one?

**Senator Angus:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** Un «livre blanc» désignait auparavant quelque chose de précis, mais avec l'apparition de livres orange, bleu, vert, la définition du «livre blanc» n'est plus claire. Pourriez-vous nous définir ce que recouvre la notion de livre blanc, mis à part qu'il s'agit d'un texte imprimé sur du papier blanc?

**M. Le Pan:** Je crois que M. Swedlove a utilisé l'expression «document de politique». Il y a une différence entre un document qui ressemble davantage à un document de travail et un document qui définit la position du gouvernement; l'utilisation de diverses couleurs a toujours permis de faire cette distinction.

**Le président:** Vous ne dites pas clairement s'il s'agira d'un document de travail présentant des options et non des positions, ou d'un document qui, en fait énoncera des positions précises.

**M. Le Pan:** Je dirais, sénateur, qu'il s'agirait un peu des deux. Il y aura des domaines où le gouvernement voudra probablement prendre position, et d'autres qui nécessiteront un peu plus de travail; cela se rapproche de la façon dont ce comité traite certaines questions de temps à autre.

**Le président:** Ai-je raison de dire qu'un livre blanc sera publié au début de janvier? Je tiens à faire très attention, car je ne veux pas laisser entendre que les discussions n'auront plus leur place, mais ai-je raison de dire que ce ne sera pas un document de travail; ce sera un document dans lequel vous énoncerez la position que retiendra le gouvernement?

**M. Le Pan:** C'est fondamentalement exact.

**Le président:** Nous devons être clairs à propos du processus.

**Le sénateur Angus:** Qu'est-ce que cela change? Ai-je raison de croire que le document publié en janvier 1995 sera un livre blanc?

**M. Le Pan:** Oui.

**Le sénateur Angus:** De quelles questions traitera-t-il par rapport au document de travail de la fin de 1995?

**Le président:** D'après ce que je comprends, le document publié en janvier traitera des questions abordées dans le rapport publié par notre comité il y a un mois.

**Le sénateur Angus:** Seulement ces questions?

**Le président:** Plus quelques autres; est-ce exact?

**M. Le Pan:** Ce document traitera, en grande partie, des questions abordées par ce comité dans son rapport publié il y a quelques semaines. Il traitera également de quelques autres questions, mais ne traitera pas de l'ensemble de celles dont je viens de parler et qui s'appliquent à plusieurs secteurs, qui dépassent de loin les questions récemment débattues par ce comité.

**Le président:** Sénateur Angus, êtes-vous satisfait de cette réponse?

**Le sénateur Angus:** Je suppose que vous parlez du document qui devait être publié en novembre.

**M. Le Pan:** Celui de janvier?

**Le sénateur Angus:** Oui.



[Texte]

**The Chairman:** The government said they would issue it before Christmas. We wound up being the best part of a month late with our report. In fairness to the government, they said they would await our paper before they finalized theirs. Although you are right, I am not sure if, given the tone of your comment, that is necessarily fair.

**Senator Angus:** You were reading something in that wasn't there.

**The Chairman:** Senator Sylvain.

**Senator Sylvain:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Le Pan, thank you very much for your very comprehensive and clear overview of what has been happening and what should happen in the future.

At the outset of your remarks you mentioned the GATT. As you know, the Senate will soon be dealing with the World Trade Organization bill. I must admit I have not read through all 46,000 pages, or however many there are, of this bill. I understand this particular bill will probably be referred to the Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

Some provisions contained in this bill deal with financial institutions. Others relate to forestry, the fishery and almost every other subject. Perhaps I should address my concern to the Chairman. Is there any way that we, as a committee, could look at whatever clauses of this bill will affect the financial institutions, the banking system, and so on, and report to the Foreign Affairs committee?

**The Chairman:** I do not know the answer to that. We will be holding an *in camera* meeting about the future business of the committee, and we have the Chairman of the Foreign Affairs Committee with us, so I will be happy to take the matter up with him at the conclusion of our meeting.

**Senator Sylvain:** Perhaps I could ask Mr. Le Pan or Mr. Swedlove the following question: Are there provisions in the World Trade Organization bill that will seriously impact on what we have done so far; on the changes that we made in 1992; on the report that we just issued; and what we will do over the course of the next couple of years?

**Mr. Le Pan:** Let me comment in a general way and then ask my colleague to talk about the details.

The provisions in the World Trade Organization bill that actually impact on domestic legislation in the financial services area are relatively minimal, and they parallel what has already been done with respect to the United States in the implementing legislation for the free trade agreement. To date, those provisions have not had a significant impact on the financial services industry in terms of the proportion of foreign owned or controlled *versus* domestically controlled institutions.

Fundamentally, Canada, in the World Trade Organization and GATT proposals, extends to other GATT members elimination of the explicit foreign ownership provisions and restrictions, that had existed since 1980 and those, as I say, were reviewed, first, for the

[Translation]

**Le président:** Le gouvernement a déclaré qu'il le publierait avant Noël. Or, notre rapport a été publié avec pratiquement un mois de retard. En toute justice, il faut rappeler que le gouvernement avait dit qu'il attendrait la publication de notre document avant de finaliser le sien. Quand bien même vous avez raison, je ne suis pas sûr que vous soyez très juste d'après le ton de vos propos.

**Le sénateur Angus:** Vous vous trompez sur mes intentions.

**Le président:** Sénateur Sylvain.

**Le sénateur Sylvain:** Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier M. Le Pan pour son aperçu très global et clair de ce qui s'est passé et de ce qui devrait se passer dans l'avenir.

Au début de vos remarques, vous avez fait mention du GATT. Comme vous le savez, le Sénat examinera bientôt le projet de loi sur l'Organisation mondiale du commerce. Je dois avouer que je n'ai pas lu les quelque 46 000 pages de ce projet de loi. Je comprends qu'il sera probablement renvoyé au comité sénatorial permanent des affaires étrangères.

Certaines dispositions de ce projet de loi traitent des institutions financières. D'autres visent les forêts, la pêche et presque tout autre sujet. Peut-être devrais-je m'adresser au président. Y a-t-il un moyen que notre comité examine les dispositions de ce projet de loi qui visent les institutions financières, le secteur bancaire, et cetera, pour en faire rapport au comité des affaires étrangères?

**Le président:** Je ne sais que répondre. Nous allons tenir une séance à huis clos au sujet des futurs travaux du comité; le président du comité des affaires étrangères sera parmi nous et je serais heureux de le saisir de cette question à la fin de notre réunion.

**Le sénateur Sylvain:** Peut-être pourrais-je poser la question suivante à M. Le Pan ou à M. Swedlove: Y a-t-il des dispositions dans le projet de loi sur l'Organisation mondiale du commerce qui auront beaucoup d'incidence sur les travaux que nous avons réalisés jusqu'ici; sur les changements que nous avons apportés en 1992; sur le rapport que nous venons juste de publier; sur ce que ferons au cours des prochaines années?

**M. Le Pan:** Permettez-moi de répondre d'une façon générale avant de demander à mon collègue d'aller dans les détails.

Les dispositions du projet de loi sur l'Organisation mondiale du commerce qui ont un effet réel sur les lois intérieures dans le secteur des services financiers sont relativement secondaires et correspondent à ce qui a déjà été fait dans la loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange aux États-Unis. Jusqu'à présent, ces dispositions n'ont pas eu d'incidence importante sur l'industrie des services financiers en ce qui concerne la proportion des institutions étrangères par rapport à celle des institutions nationales.

Essentiellement, selon les propositions relatives à l'Organisation mondiale du commerce et du GATT, le Canada supprime pour les autres membres du GATT les dispositions et les restrictions précises en matière de propriété étrangère, qui

[Text]

FTA and then for the NAFTA provisions, and then more recently overall.

Down the road, we think that there are some aspects of the regime for financial services that are quite important in the World Trade Organization approach but, to some extent, this is still open, because financial services is one of the sectors that remains to be subject to further negotiations with a fairly tight six-month timetable after the implementation. Therefore, it is not clear exactly how all of the financial services details will be dealt with.

I would ask Mr. Swedlove to give a broad outline of what is in that beyond those specific provisions, because there is some importance to the world regime.

**Mr. Swedlove:** As Mr. Le Pan has said, the legislation changes the financial institution legislation to give to the members of the General Agreement on Trade and Services, basically, the same rights as the Americans and the Mexicans have under the North American Free Trade Agreement.

Specifically, this includes, what we call the "10/25" provisions which would allow the acquisition of Canadian controlled insurance and trust companies by foreigners. You ask how this may impact on what has occurred recently with respect to insurance companies, for example. Obviously, that means there is a potential of more buyers for insurance assets.

Another change in the legislation is to remove the 12-per-cent asset ceiling on non-NAFTA foreign-owned banks, Schedule II banks. Presently, the non-NAFTA Schedule II banks occupy significantly less than 12 per cent of the market, so we do not think there will be any real impact as a result of these changes.

**Senator Sylvain:** The impact you mentioned would be on the percentage of ownership by foreigners. You specifically mentioned trust and insurance companies, but you did not mention banks.

**Mr. Le Pan:** Banks remain subject to the provision that there be no more than 10-per-cent ownership by any individual or connected group of individuals, no matter what the nationality.

**Senator Sylvain:** What about the 25-per-cent restriction on foreign ownership? Does that still apply?

**Mr. Le Pan:** No, that has changed.

**Mr. Sylvain:** That is gone?

**Mr. Le Pan:** Yes.

**Mr. Sylvain:** Am I correct that, in essence, five foreigners could each buy 10 per cent of a bank and control it?

[Traduction]

existaient depuis 1980 et qui, comme je le disais, ont été examinées, d'abord, dans le cadre des dispositions de l'ALÉ et ensuite de l'ALÉNA, et plus récemment globalement.

Au bout du compte, il nous semble que certains aspects du système prévu pour les services financiers sont très importants dans la structure de l'Organisation mondiale du commerce mais, dans une certaine mesure, rien n'est décidé, étant donné que les services financiers sont l'un des secteurs qui doivent faire l'objet d'autres négociations dans un délai de six mois après la mise en oeuvre. Par conséquent, on ne sait pas exactement comment seront réglés tous les détails liés aux services financiers.

Je demanderais à M. Swedlove de donner un vaste aperçu de ce que représente l'Organisation mondiale du commerce au-delà de ces dispositions précises, car le système mondial revêt une certaine importance.

**M. Swedlove:** Comme l'a dit M. Le Pan, la législation modifie les lois sur les institutions financières afin de donner aux membres de l'Accord général sur le commerce et les services essentiellement les mêmes droits que ceux dont jouissent les Américains et les Mexicains en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain.

Plus précisément, cela comprend ce que nous appelons les dispositions «10/25» qui permettraient l'acquisition de compagnies d'assurance et de fiducie canadiennes par des étrangers. Vous demandez l'effet que cela pourrait avoir sur ce qui s'est récemment passé à propos des compagnies d'assurances, par exemple. De toute évidence, cela signifie qu'il y aura potentiellement plus d'acquéreurs d'actifs d'assurance.

La loi renferme un autre changement qui permet de supprimer le plafond de 12 p. 100 des actifs des banques étrangères n'appartenant pas aux pays signataires de l'ALÉNA, soit les banques de l'annexe II. À l'heure actuelle, la part du marché que se taillent les banques de l'annexe II n'appartenant pas à des pays signataires de l'ALÉNA représente beaucoup moins que 12 p. 100; nous ne pensons donc pas que ces changements auront d'effet véritable.

**Le sénateur Sylvain:** L'incidence dont vous parlez vise le pourcentage de propriétés étrangères. Vous avez fait précisément mention des compagnies de fiducie et d'assurances, mais vous avez omis les banques.

**M. Le Pan:** Les banques restent assujetties à la disposition à l'effet qu'une personne ou qu'un groupe de personnes, indépendamment de la nationalité, ne peut être propriétaire de plus de 10 p. 100 des actifs d'une banque.

**Le sénateur Sylvain:** Qu'en est-il de la restriction de 25 p. 100 relative à la propriété étrangère? S'applique-t-elle toujours?

**M. Le Pan:** Non, tout a changé.

**Le sénateur Sylvain:** Elle n'existe plus?

**M. Le Pan:** C'est exact.

**Le sénateur Sylvain:** Ai-je donc raison de dire que cinq étrangers pourraient acquérir chacun 10 p. 100 des actifs d'une banque et la contrôler?



[Texte]

**Mr. Le Pan:** They would not control it. The moment you use the word, "control", you must presume they are acting in concert. That would be a problem. The short answer is that nobody could control a bank, but you could have any number of foreigners each owning up to 9.9 per cent.

**The Chairman:** I would like to ask you a couple of questions on the corporate governance issue that you touched on in your opening remarks. You talked about the fact that, in the white paper that will come out in January, some of the issues this committee touched on will be included and others will be set aside.

I want to ask you a broader question which is: Is some department of government looking at the corporate governance question in general? I am thinking, for instance, of what changes would be required to the Canada Business Corporations Act, the CBCA, in relation to corporate governance. The only time the issue has come before this committee has been when we have been looking at the issue from the perspective of financial institutions. It is obviously not a problem unique to financial institutions. Can you tell us whether or not that is likely to be a broader government issue, or whether the corporate governance changes in your white paper, to which Mr. Swedlove referred, will deal purely with financial institutions? Is the government looking at corporate governance purely from the point of view of financial institutions or from a broader perspective?

**Mr. Le Pan:** There are two kinds of things going on. I have referred to one. There is an ongoing review of the Canada Business Corporations Act which is led by my colleagues in Industry Canada. Quite frankly, I am not sure that will touch the corporate governance issue in all of its aspects because the corporate governance issue goes well beyond the legislation of the provisions, and deals with other issues such as liability.

There was a review of the liability issue at both the federal and provincial levels that we participated in a year and a half ago, but I cannot assure this committee at the moment, though it is probably a good idea, that there will be a broad or general review of corporate governance. I think some of that will be touched on during the CBCA review, but I am not sure it will be as broad as, perhaps, you are indicating might be necessary. We will look at corporate governance in the context of the financial institution statutes. I do not think that these two things can be totally distinct but, as I indicated, I do not think that any federal review can be totally distinct from what is going on with corporate governance driven from other sources such as the findings of the Dey report, or such as what the securities commissions are looking at more and more.

These various reviews do not at this point fall into the nice neat boxes that you and I would like. I do think financial institution issues, to some extent, have been handled differently in the past from general corporate governance issues. For example, while the

[Translation]

**M. Le Pan:** Ils ne la contrôlèrent pas. À partir du moment où vous employez le mot «contrôler», vous devez supposer qu'ils agissent de concert. Ce serait un problème. Pour répondre brièvement à cette question, je dirais que personne ne peut contrôler une banque, mais qu'il serait possible qu'un nombre d'étrangers détiennent chacun 9,9 p. 100 des actifs d'une banque.

**Le président:** J'aimerais vous poser quelques questions sur la régie des sociétés, point que vous avez abordé dans vos remarques préliminaires. Vous avez indiqué que certaines des questions abordées par notre comité figureront dans le livre blanc qui sera publié en janvier, contrairement à d'autres.

J'aimerais vous poser une question plus vaste: Y a-t-il un ministère qui se penche sur la question de la régie des sociétés en général? Je pense par exemple aux changements qui s'imposeraient en ce qui a trait à la Loi sur les sociétés par actions, par rapport à la régie des sociétés. Le seul moment où ce comité a été saisi de la question, c'est lorsqu'il l'a examinée dans la perspective des institutions financières. Il est clair qu'il ne s'agit pas de problème se posant uniquement aux institutions financières. Pouvez-vous nous dire si cette question risque ou non de s'étendre à l'échelle du gouvernement ou si les changements en matière de régie des sociétés qui figureront dans votre livre blanc, selon les propos de M. Swedlove, s'appliqueront uniquement aux institutions financières? Le gouvernement envisage-t-il la régie des sociétés uniquement du point de vue des institutions financières ou dans une plus vaste perspective?

**M. Le Pan:** Il se passe deux genres de choses. J'ai parlé de l'une d'elles. La Loi sur les sociétés par actions fait constamment l'objet d'un examen sous la direction de mes collègues au ministère de l'Industrie. Très franchement, je ne suis pas convaincu qu'ils examineront la question de la régie des sociétés sous tous ses aspects, parce qu'elle dépasse de beaucoup le cadre de la loi et traite d'autres questions comme celle de la responsabilité.

Nous avons participé il y a un an et demi à un examen de la question de la responsabilité aux paliers fédéral et provincial, mais je ne peux assurer le comité pour l'instant, bien qu'il s'agisse probablement d'une bonne idée, qu'il y aura un examen général de la régie des sociétés. Je pense que certains aspects de la question seront abordés au cours de l'examen de la Loi sur les sociétés par actions, mais je ne suis pas sûr que l'examen sera aussi vaste que vous le souhaiteriez peut-être. Nous examinerons la régie des sociétés dans le contexte des lois sur les institutions financières. Je ne crois pas que ces deux aspects puissent être complètement distincts l'un de l'autre mais, comme je l'ai indiqué plus haut, je ne crois pas qu'un examen fédéral puisse laisser de côté ce qui se passe en matière de régie des sociétés; je veux parler ici des conclusions du rapport Dey ou des questions qui intéressent de plus en plus les commissions des valeurs mobilières.

Ces divers examens ne tombent pas pour l'instant dans des catégories nettes et précises, comme vous et moi le souhaiterions. Dans une certaine mesure, je crois que les questions liées aux institutions financières ont, dans le passé, été traitées

[Text]

issue of independence was dealt with by the Dey committee, only the financial institutions statutes under the federal regime include that concept. To some extent, you could argue about the numbers and so forth, but they were in place before the Dey report and that was, partially, because of the views about the additional need for safety and extra oversight in the financial institutions area that, perhaps, does not apply in the general corporate world.

There is not, at this point, to my knowledge, a general review ongoing, but I would be happy to get back to the committee with further information on the CBCA. I do think the financial institution review of governance ought to take account of all these other reviews but, perhaps for legitimate reasons, it should be somewhat different in its substance.

**Senator Kolber:** I would caution that the question of corporate governance is different for financial institutions and, in that respect, I think we must be very careful.

Financial institutions are unique in that there is a ceiling of 10 per cent ownership. In other types of companies, at least theoretically, somebody can be sole owner and do what he likes. Who protects the shareholders of the financial institutions? With the passage of time you could probably make a case that financial institutions are controlled, in some cases by their CEO, because he is the person who has selected who should be on the board.

I would also like to caution that the separation of chairman and CEO should be carefully considered, because I do not know how you will be able to define their duties. I do not have to draw you a map. I am sure you are aware that it will be a complicated task.

**Mr. Le Pan:** It will be.

**Senator Kolber:** I would urge you to tread very carefully.

**Mr. Le Pan:** I share your view in both respects. For the reasons you mentioned, financial institutions must be treated differently. I also agree that we must be careful when it comes to splitting the duties of the chairman and the CEO. For that reason it might not be dealt with in the white paper in January. If we are to consider that, we will have to explore, in depth, what it will mean and how practical it is to do that.

**The Chairman:** As you know, this committee did not make a recommendation on that issue precisely because we felt it was a peripheral issue that was raised at a hearing — not one on which we felt we had an adequate hearing.

**Mr. Le Pan:** I believe you suggested that we should consider it.

**The Chairman:** Exactly. We left it out there.

I should like to raise a second question with you, the privacy question that you touched on in your opening remarks. In the last couple of months, I have received more letters from consumers

[Traduction]

différemment des questions générales de régie des sociétés. Par exemple, le comité Dey s'était occupé de la question de l'indépendance, alors que seules les lois fédérales sur les institutions financières englobent ce concept. Dans une certaine mesure, vous pourriez contester les chiffres, et cetera, mais elles existaient avant le rapport Dey car on pensait, en partie, qu'il fallait assurer plus de sécurité et de surveillance dans le secteur des institutions financières, sans pour autant que cela ne s'applique nécessairement aux milieux des affaires en général.

À ma connaissance, aucun examen général ne se fait pour l'instant, mais je serais heureux de pouvoir donner d'autres renseignements au comité au sujet de la Loi sur les sociétés par actions. Je pense toutefois que l'examen de la régie des institutions financières devrait tenir compte de tous ces autres examens mais, peut-être pour des motifs valables, devrait-il être quelque peu différent quant au fond.

**Le sénateur Kolber:** J'aimerais souligner que la question de la régie des sociétés est différente en ce qui concerne les institutions financières et que, à cet égard, je pense qu'il faut être très prudent.

Les institutions financières sont uniques en leur genre, étant donné que la propriété est limitée à 10 p. 100. Dans d'autres genres de sociétés, tout du moins en théorie, une seule personne peut être propriétaire et faire tout ce qu'elle souhaite. Qui protège les actionnaires des institutions financières? Avec le temps, vous pourriez probablement affirmer que les institutions financières sont contrôlées, dans certains cas par le chef de la direction, parce qu'il est la personne qui a choisi les membres du conseil.

Autre mise en garde, la séparation des fonctions de président de celles du chef de la direction devrait être examinée de près, car je ne sais pas comment vous seriez en mesure de définir leurs fonctions particulières. Je n'ai pas besoin de vous faire un dessin. Je suis sûr que vous savez que ce sera compliqué.

**M. Le Pan:** Effectivement.

**Le sénateur Kolber:** Je vous conseille d'avancer avec beaucoup de précaution.

**M. Le Pan:** Je partage votre point de vue pour ces deux questions. Pour les raisons que vous avez citées, les institutions financières doivent être traitées différemment. Je conviens également qu'il faut être très prudent lorsqu'il s'agit de diviser les fonctions du président et du chef de la direction. C'est pour cette raison, que cette question risque de ne pas être traitée dans le livre blanc de janvier. Si faut l'aborder, il faudra alors examiner en profondeur ce qu'elle signifiera et s'il est pratique de le faire.

**Le président:** Comme vous le savez, le comité n'a pas fait de recommandation sur ce point précis, parce qu'il pensait qu'il s'agissait d'une question secondaire soulevée lors d'une audience, question qui à notre avis n'a pas fait l'objet d'un examen suffisant.

**M. Le Pan:** Si je vous comprends bien, vous aimeriez que nous l'examinions.

**Le président:** Exactement. Nous ne l'avons pas réglée.

J'aimerais soulever une deuxième question, celle de la protection des renseignements personnels, que vous avez abordée dans vos remarques préliminaires. Au cours des derniers mois,



[Texte]

who are concerned about the way banks have been using the privacy information for purposes of marketing.

In that regard, I have two questions. One is whether you are aware if the department and/or the regulator, or the privacy commissioner are also receiving additional complaints. The second question is: Would you see the privacy issue being covered in the 1996 white paper to which Mr. Swedlove referred, or do you see that as a separate issue which is outside of the broad policy review?

**Mr. Le Pan:** There are several aspects of the privacy issue and the use of customer information. Part of it, the part that received the most focus in 1992, was related to the insurance banking issue. Let me leave that aside for the moment and talk about privacy and use of information in general.

**The Chairman:** Are you referring to banking networking?

**Mr. Le Pan:** Yes. Much of that concerns the use or non-use, in fact, the prohibition respecting the use of customer information. Let me leave that part aside and talk about the use of customer information more generally.

Included in the legislation passed in 1992 was a regulation-making authority in this area. We have not used that. We said at that time that we did not have immediate plans to use that regulation-making authority, unless we saw a real need. There was a hesitation to over regulate. There were concerns expressed by consumers. In light of some of the recent disclosures of how the information is used, we sense that there is an increasing concern. However, we do not feel it has reached a level where we need to use that regulation-making authority, but it could get to that stage. We are concerned about what the public perception would be of doing something like that. It is a very complicated area, as we found out in the case of the insurance issue. There is a real question in my mind as to whether the right approach is to actually regulate the use of information, or whether the right approach is to regulate and require disclosure to consumers of the kind of information and how it is being used, with the customer having the ability to opt out, such as any customer has when he does not want his name put on a list of, say, a magazine to which he subscribes. That is a very different kind of approach from actually regulating what information can or cannot be used, which is the approach we took in the insurance side.

I think those two fundamental approaches are philosophically, in a sense, different.

It could be dealt with in 1995, early 1996.

**The Chairman:** Obviously, it could be.

**Mr. Le Pan:** I am not making promises here today, senator. This is a complicated issue. We would like to see how far the CSA process goes in terms of some kind of code or standard. If

[Translation]

j'ai reçu de nombreuses lettres de consommateurs qui s'inquiètent de la façon dont les banques se servent des renseignements personnels à des fins de commercialisation.

À ce sujet, j'ai deux questions à poser. Tout d'abord, savez-vous si le ministère, l'organisme de réglementation ou le commissaire à la protection des renseignements personnels reçoivent également de plus en plus de plaintes. Ensuite, pensez-vous que la question de la protection des renseignements personnels sera traitée dans le livre blanc de 1996 dont a fait mention M. Swedlove, ou pensez-vous qu'il s'agisse d'une question à part, en marge de l'examen général de politique?

**M. Le Pan:** La question de la protection des renseignements personnels et de l'utilisation des renseignements sur les clients revêt plusieurs aspects. En 1992, on s'est surtout intéressé à la vente d'assurance par les banques. Je vais laisser cette question de côté pour l'instant et parler de la protection et de l'utilisation des renseignements personnels en général.

**Le président:** Voulez-vous parler de l'établissement de réseaux bancaires?

**M. Le Pan:** Oui. Cela vise en grande partie l'utilisation ou la non-utilisation, soit l'interdiction relative à l'utilisation des renseignements personnels sur les clients. Je vais d'abord parler de l'utilisation des renseignements sur les clients de manière plus générale.

La loi adoptée en 1992 prévoyait une autorité réglementante dans ce domaine. Nous n'y avons pas eu recours. Nous avons dit à l'époque, que nous n'avions pas de plans immédiats à cet égard, à moins d'en voir la nécessité. On craignait de trop réglementer les choses. Les consommateurs avaient soulevé certaines préoccupations. Récemment, nous avons appris comment ces renseignements sont utilisés et nous pensons que les gens s'inquiètent de plus en plus à ce sujet. Nous ne pensons pas toutefois que le degré d'inquiétude soit tel qu'il faille recourir à l'autorité réglementante, mais cela pourrait bien se produire. Nous nous inquiétons de la perception du public à ce sujet. C'est une question très complexe, ainsi que nous l'avons découvert dans le cas de la question de l'assurance. Je me demande s'il conviendrait de vraiment réglementer l'utilisation des renseignements ou s'il conviendrait d'exiger que l'on indique au consommateur le genre de renseignements utilisés et la façon dont ils sont utilisés, ce dernier ayant le droit de se récuser, tout comme le consommateur abonné à une revue a le droit de refuser que son nom figure sur une liste. Cette façon de procéder est fort différente de la réglementation proprement dite relative à l'utilisation ou à la non-utilisation des renseignements, approche que nous avons adoptée pour l'assurance.

À mon avis, ces deux façons de procéder fondamentales sont philosophiquement parlant, différentes.

On pourrait se pencher sur cette question en 1995 ou au début de 1996.

**Le président:** Bien évidemment.

**M. Le Pan:** Je ne fais pas de promesses aujourd'hui, sénateur. C'est une question compliquée. Nous aimerions voir jusqu'où va le processus de l'Association canadienne de normalisation en

[Text]

I had to make a forecast, as opposed to a promise or a commitment, as to whether this will be dealt with, I would say, that it will be, in some kind of way, at least, perhaps, on the disclosure end. It is certainly something that we will want to talk to consumer groups and institutions about as we consult in early 1995 to determine what the real state of play is here, that is, how the existing systems, codes, adopted by these industries are working.

We have adopted a self-regulatory approach here. To some extent, we worked with the industries to encourage them to have their own codes respecting the use of customer information. That may be an alternative way of dealing with this. If there is a problem, perhaps they could enhance those over time.

**The Chairman:** As you pointed out, recently, one of the major banks has, as part of the self-regulatory code, publicized exactly how information will be used in a form the customers can actually understand.

**Mr. Le Pan:** That is the disclosure approach, fundamentally.

**The Chairman:** I have one last question, but I will ask Senator Angus to proceed with his question first. I will then come back to the Canadian payments issue.

**Senator Angus:** Thank you, Mr. Chairman.

First, I am still modestly confused about the process. You are going to issue a white paper in January which, although I gather it will be confined to the issues that formed the basis of our report, last month, will necessarily mean there will be some overlap. It seems to me that all these issues are inter-related.

Mr. Chairman, can our questions this morning cover some of the matters that were dealt with in our report, or are we restricted in that regard?

**The Chairman:** As you would expect from me, the Chair takes a very liberal interpretation of questions. You need not be too conservative in your questions.

**Senator Angus:** In your introduction, Mr. Le Pan, you mentioned that there has been considerable rationalization in the deposit-taking sector, and I take it that you are referring to the smaller companies that have been gradually reducing in number.

**Mr. Le Pan:** Some were not so small.

**Senator Angus:** I agree, and a couple of months ago we talked quite a bit about one of them. This rationalization has taken place. You have said to us a number of times that the deposit-taking sector is healthy and you do not see any cause for concern. You are now saying that there is wide-spread view that this rationalization might also occur in the life insurance sector. Could you elaborate on that, and in so doing, give us an idea of whether or not you think that is a good idea?

[Traduction]

matière de code ou de norme. Si je devais faire une prédiction, par opposition à une promesse ou à un engagement, au sujet du traitement de cette question, je dirais, qu'elle sera traitée, d'une certaine façon, du point de vue de la divulgation peut-être. C'est certainement un point dont nous voudrions parler aux groupes de consommateurs et aux institutions, lorsque nous entamerons le processus de consultation au début de 1995 dans le but de déterminer les véritables enjeux, c'est-à-dire, comment fonctionnent les systèmes ou les codes adoptés par ces industries.

Nous avons opté pour l'autoréglementation. Dans une certaine mesure, nous avons tenté d'encourager les industries à définir leurs propres codes relatifs à l'utilisation des renseignements personnels. Cela pourrait être une autre façon de régler la question. En cas de problème, elles pourraient peut-être les améliorer.

**Le président:** Comme vous l'avez indiqué, récemment l'une des grandes banques a, dans le cadre de l'autoréglementation, divulgué la façon exacte dont l'information sera utilisée sous une forme que les clients peuvent comprendre.

**M. Le Pan:** Cela s'inscrit essentiellement dans le cadre de la divulgation de l'information.

**Le président:** J'ai une dernière question mais je demanderai au sénateur Angus de poser la sienne d'abord. Puis je reviendrai sur la question du système des paiements du Canada.

**Le sénateur Angus:** Merci, monsieur le président.

Je ne comprends pas encore bien le processus. Vous comptez présenter un livre blanc en janvier qui devrait porter essentiellement sur les questions qui ont formé la base de notre rapport du mois dernier et qui recoupera nécessairement certains aspects qui y sont abordés. Il me semble que toutes ces questions sont étroitement liées.

Monsieur le président, pouvons-nous, ce matin, poser des questions sur certains des aspects dont a traité notre rapport, ou sommes-nous limités à cet égard?

**Le président:** Vous devez savoir que mon interprétation de ce qui constitue une question est très large. Vous avez donc une certaine latitude.

**Le sénateur Angus:** Dans votre introduction, monsieur Le Pan, vous mentionnez que le secteur des dépôts a fait l'objet d'une importante rationalisation. Je pars du principe que vous faites allusion aux plus petites institutions dont le nombre a graduellement diminué.

**M. Le Pan:** Certaines d'entre elles n'étaient pas si petites.

**Le sénateur Angus:** Je suis d'accord. D'ailleurs, il y a quelques mois nous avons parlé assez longuement de l'une d'entre elles. Il y a donc eu rationalisation. Vous nous avez indiqué à plusieurs reprises que le secteur des dépôts est sain et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Vous nous indiquez maintenant que d'après l'opinion générale, le secteur de l'assurance-vie pourrait être lui aussi touché par cette rationalisation. Pourriez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet et nous indiquer si à votre avis c'est une bonne idée?



*[Texte]*

**Mr. Le Pan:** In terms of elaboration, I believe this committee heard testimony to that effect. Rating agencies who reviewed the life insurance sector, generally, have indicated this. A number of financial analysts have indicated that they believe there is potential for rationalization in the life insurance industry and that we are currently seeing some of it occurring.

I have no forecast in this regard. There are many people out there with differing views about exactly how much there might be, some predicting a fair amount and some less.

As to whether it is a good thing or not, the first point I would make, not out of paranoia but out of a sense of reality, is that even if we do not think it is a good thing I do not think there is much we can do to stop it.

**Senator Angus:** Could you say why?

**Mr. Le Pan:** What would it take to actually stop significant amounts of rationalization in industry? It would take a regulatory regime that would be very directive in a management sense. We do not have a regulatory regime where the regulatory authorities could run these companies, but we do have a regulatory regime. As you probably heard, there was a deal announced this morning between, as I recollect, Mutual and Prudential. It was on the front page of the business section of the newspapers this morning. Should we just walk in and tell the principals that they cannot go ahead with the deal because the Prudential is moving some assets out?

**Senator Angus:** That is one form of rationalization where, as you say, you cannot do much about it. Probably it is not such a bad idea. There are other kinds of rationalization, and that is what I was getting at in my question.

**Mr. Le Pan:** In what sense?

**Senator Angus:** For example, being forced out of business, there is this widespread view of rationalization that, because certain things are legislated at present in a way that is unfair as between deposit-taking institutions and life insurance companies, that that will drive the life insurance companies south. What is your view on that?

**Mr. Le Pan:** First, there is no doubt in my mind — and I have so testified in front of this committee before — that not every financial institution will survive forever. Some institutions will end up having to be closed, some will fail, some will be merged, whatever, in less than ideal situations of mutual merger as opposed to merger under some degree of duress, say, because of poor performance.

Second, are there systemic imbalances between one part of the sector and another part of the sector? We closely considered that question in 1992 because there was a lot of debate at that time, as you recall, about the ownership regimes, the closely held versus widely held ownership and so on. We did not think it would be possible to reach an answer analytically, but we tried to step back and look at the whole regime and determine if we were

*[Translation]*

**M. Le Pan:** Pour ce qui est des précisions, je crois que votre comité a entendu des témoignages à ce sujet. C'est l'indication qui a été donnée par des agences d'évaluation qui ont étudié le secteur de l'assurance-vie en général. Un certain nombre d'analystes financiers ont indiqué que la rationalisation est possible dans l'industrie de l'assurance-vie et que ce phénomène commence à se manifester.

Je n'ai aucune prédiction à faire à cet égard. Les opinions divergent quant à l'ampleur de cette rationalisation.

Quant à savoir s'il s'agit ou non d'une bonne chose, je tiens tout d'abord à dire, et il n'y a là aucune paranoïa de ma part, je suis simplement réaliste, que même si nous ne considérons pas cela comme une bonne chose, nous ne pouvons pas faire grand-chose pour y mettre un terme.

**Le sénateur Angus:** Pourriez-vous nous expliquer pourquoi?

**M. Le Pan:** Que faudrait-il faire pour mettre réellement un terme à cette importante rationalisation de l'industrie? Il faudrait un régime de réglementation qui soit très directif sur le plan administratif. Nous n'avons pas de régime de réglementation permettant aux instances de réglementation d'administrer ces institutions mais nous avons effectivement un régime de réglementation. Comme vous l'avez probablement entendu, un marché a été conclu ce matin entre, si je me souviens bien, Mutual et Prudential. Cela a fait la une de la section affaires des journaux ce matin. Pouvons-nous dire aux mandats qu'ils ne peuvent pas conclure la transaction parce que Prudential retire certains de ses actifs?

**Le sénateur Angus:** Comme vous le dites, c'est une forme de rationalisation que nous ne pouvons pas vraiment empêcher. Ce n'est probablement pas une si mauvaise chose. Il existe d'autres types de rationalisation et c'est ce à quoi je voulais en venir.

**M. Le Pan:** Que voulez-vous dire?

**Le sénateur Angus:** Par exemple, lorsqu'une société se voit éliminée du marché. En ce qui concerne la rationalisation, beaucoup considèrent qu'en raison de certaines dispositions législatives qui sont défavorables à un secteur plutôt qu'un à autre, comme par exemple le secteur des dépôts et celui de l'assurance-vie, les compagnies d'assurance-vie iront s'installer chez nos voisins au sud. Quelle est votre opinion à ce sujet?

**M. Le Pan:** Tout d'abord, il n'y a aucun doute dans mon esprit (et je l'ai déjà indiqué au comité) que certaines institutions financières ne survivront pas éternellement. Certaines devront fermer leurs portes, certaines feront faillite, d'autres seront fusionnées dans des conditions parfois loin d'être idéales ou elles y seront contraintes jusqu'à un certain point par exemple pour cause de mauvais rendement.

Deuxièmement, existe-t-il des déséquilibres systémiques entre différentes parties d'un même secteur? Nous avons examiné de près cette question en 1992 parce qu'à l'époque, si vous vous souvenez, le débat faisait rage à propos du régime de propriété, c'est-à-dire les institutions à capital fermé et celles à propriété dispersée et ainsi de suite. Comme il nous semblait impossible d'arriver à une réponse de façon analytique, nous avons essayé

[Text]

comfortable that there was a reasonable degree of balance, at least, or if we were launching something that, in terms of a legislative regime, was fundamentally skewed. We determined that we were confident enough that it was balanced, that it was worthwhile going ahead with the proposals as they then sat with various mixtures, because not everything was exactly identical between one side or another side. Is there now a systemic bias? I think that is a tough case to make.

**Senator Angus:** That there is or there is not?

**Mr. Le Pan:** That there is a systemic bias. I think there may be, but that is a very judgmental kind of thing. As I said when I came here to testify about the deposit insurance regime, for example, part of the hearings that you recently concluded, I do not know of an analytical way to isolate the issue of whether there is an imbalance because of different degrees of access to various kinds of protection and so forth to various kind of products. I really do not think it is possible to step back and analytically sort that out. I think, ultimately, that has to be a judgment call. Certainly, you have heard a fair amount of testimony, and this committee made some comments about that area in its recently released report.

If you are getting a sense that I could argue a bit on both sides, that is probably correct. However, I do feel that there is nothing so serious at stake at this point that I am losing sleep and coming here with a crisis of the heart.

**Senator Angus:** Mr. Le Pan, that is very helpful. However, assuming the case were to be made convincingly to you that there is a systemic imbalance, would it be, as a matter of public policy, your view that we should try to maintain a balance and it would be policy, or at least policy that you would advocate, that there remain a strong and healthy life insurance industry as opposed to pure deposit-taking institutions?

**Mr. Le Pan:** Yes. I indicated, when I last came before this committee, we envisaged a world in which we had not totally eliminated the pillars. There would be things that would be distinct to one sector and things that would be distinct to another sector. The deposit-takers are severely restricted in their ability to retail insurance products and insurers are severely restricted in their ability to take deposits without access to the payment system, for example. The policy in that 1992 set of proposals was that there was going to be some narrowing or removal of the pillars, but that there would be things that would remain distinct to each part, if you will. I do not think the minister of the day thought that policy was designed to eliminate any one particular sector. It was not designed to protect any one particular sector either against all comers and all situations. I think that would be wrong, precisely because rationalization is pretty useful, quite frankly, in terms of the market place.

As part of one of the reviews we will do, we will look more at the competitive issue. We will do a broader review of the competitive position than we did in 1992. The 1992 reform

[Traduction]

d'examiner la structure dans son ensemble afin de déterminer s'il existait au moins un certain équilibre ou si nous étions en train de mettre en place, sur le plan législatif, des mécanismes fondamentalement faussés. Nous avons déterminé qu'il existait un certain équilibre et qu'il valait la peine de donner suite aux propositions dont il existait alors différentes versions puisque les choses n'étaient pas exactement identiques de part et d'autre. Existe-t-il à l'heure actuelle un déséquilibre systémique? Je pense que c'est très difficile à dire.

**Le sénateur Angus:** Qu'il existe ou qu'il n'existe pas?

**M. Le Pan:** Qu'il existe un déséquilibre systémique. Je pense que ce déséquilibre existe peut-être mais c'est une question d'opinion. Comme je l'ai dit lorsque je suis venu témoigner devant vous à propos du secteur de l'assurance-dépôts, dans le cadre des audiences que vous venez de terminer, je ne connais pas de moyen analytique d'isoler la question afin de déterminer s'il existe un déséquilibre causé par les différents niveaux d'accès aux diverses formes de protection dont jouissent différents types de produits. C'est à mon avis impossible. Au bout du compte, c'est une question d'opinion. Vous avez entendu beaucoup de témoignages à ce sujet et votre comité a formulé certaines observations à cet égard dans son rapport qui vient d'être rendu public.

Si je vous donne l'impression de pencher un peu des deux côtés, vous avez probablement raison. J'estime toutefois qu'à l'heure actuelle les enjeux ne sont pas suffisamment sérieux pour m'empêcher de dormir et m'inciter à sonner l'alarme.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Le Pan, cela nous est très utile. Cependant, si l'on vous présentait des arguments propres à vous convaincre de l'existence d'un déséquilibre systémique, à votre avis, devrions-nous, par mesure d'intérêt public, tâcher de maintenir un équilibre et s'agirait-il d'une politique que vous préconiseriez, à savoir que l'on conserve une industrie de l'assurance-vie solide et saine par opposition à des institutions s'occupant exclusivement de dépôts?

**M. Le Pan:** Oui. Comme je l'ai indiqué lors de ma dernière comparution devant le comité, nous avons envisagé une structure où les piliers n'étaient pas complètement éliminés. Certains aspects seraient propres à un secteur et certains à un autre secteur. Les institutions de dépôt sont sérieusement limitées dans leur capacité de vendre des produits de l'assurance et les assureurs sont sérieusement limités dans leur capacité de recevoir des dépôts sans accès au système des paiements par exemple. La série de propositions présentées en 1992 visait à décloisonner jusqu'à un certain point les services financiers, chaque secteur pouvant toutefois conserver certains services lui étant propres. Le ministre de l'époque ne pensait certainement pas que cette politique éliminerait un secteur en particulier. Elle ne visait pas non plus à protéger un secteur en particulier contre les nouveaux venus et les situations de toutes sortes. Je pense que ce serait une erreur précisément parce qu'en ce qui concerne le marché, il faut avouer que la rationalisation est relativement utile.

Nous comptons examiner de plus près la question de la concurrence dans l'une des études que nous entreprendrons. Cet examen sera plus exhaustif que celui de 1992. La réforme



## [Texte]

legislation was a culmination of many years of going at various proposals on such important topics as ownership regimes and whether or not we were going to fundamentally modernize the insurance statutes, which we did. Some issues, such as, what does the sector look like; and what are the basic competitive realities looking forward, will be more important this time around as we start our review early in next year than they were last time. That is why we tried to think about what is important in competitive terms.

As a personal comment, I think that what is becoming increasingly important in competitive terms is not just what the institution regulatory framework around this group of institutions covered by these four statutes means. For example, we must consider the corporate debt market. I think is quite important. Increasingly, people in the private sector come and ask us if we can do anything to kick-start a bit more of the dealer and investor and disclosure communities. Communities are worrying about what we can do to get a better corporate debt market in Canada. That may be quite important as banks move towards fee income and less toward intermediation, for example.

I think that what we mean by a "balance" has to be looked at more broadly than it was in these four statutes.

**Senator Angus:** There is one other area that is clearly not overlapping, at least in my perception of the January 1995 paper and your subsequent discussion paper, and that is in the area of derivatives, which was marginally alluded to in our hearings here. I might also include mutual funds and so forth as well as the shift, in the whole management and operation of the financial system. It seems to me that government should be focusing on this issue of derivatives. Is it your view that the regulators, presently, have enough information about the extent of and the nature of derivatives that are currently on the books of our financial institutions as well as exposures to risks? Does the public have enough information in this regard? Almost daily they read articles in the *Wall Street Journal* or even in our own financial press about bankers, trust-type of litigation and I believe they are confused. What do you think about that area?

**The Chairman:** Perhaps I could just piggy-back a supplementary question on that, because it is related to that. The federal reserve in the U.S. has announced an agreement with Bankers' Trust precisely to give the federal reserve the opportunity to monitor ongoing derivative transactions and to evolve a series of rules related to disclosures so, in fact, as Senator Angus points out, this is not only an issue, it is a very hot topic in which the regulatory environment is clearly evolving, at least south of the border.

## [Translation]

législative de 1992 a été la culmination de nombreuses années d'études de diverses propositions sur des sujets aussi importants que les régimes de propriété et l'opportunité de moderniser fondamentalement les lois sur l'assurance, ce que nous avons fait. Cette fois-ci, nous accorderons plus d'importance entre autres à l'état du secteur et aux perspectives en matière de concurrence dans l'étude que nous entamerons au début de la prochaine année. C'est pourquoi nous nous sommes efforcés de tenir compte des facteurs importants sur le plan de la concurrence.

Personnellement, j'estime que ce qui devient de plus en plus important en matière de concurrence, ce n'est pas uniquement le rôle d'un cadre de réglementation qui régit ce groupe d'institutions visées par les quatre lois en question. Il faut également tenir compte du marché des obligations du secteur privé, car c'est à mon avis un aspect particulièrement important. De plus en plus, les gens du secteur privé nous demandent si nous pouvons prendre des mesures pour stimuler un peu plus les investissements et le courtage. Ces milieux s'interrogent sur les mesures que nous pouvons prendre pour améliorer le marché des obligations du secteur privé au Canada. Cela peut devenir assez important au fur et à mesure que les banques optent davantage pour des revenus provenant de services tarifés plutôt que pour l'intermédiation, par exemple.

Je pense qu'il faut examiner de façon un peu plus générale ce que l'on entend par «équilibre» que ne le font ces quatre lois.

**Le sénateur Angus:** Il existe un autre domaine où il n'y a manifestement pas recoupement, du moins d'après ce que je crois comprendre du document de janvier 1995 et de votre document de travail subséquent, et c'est le domaine des produits dérivés auquel on a fait brièvement allusion au cours de nos audiences. J'inclurais également les fonds mutuels ainsi que le changement en train de s'opérer dans l'ensemble de la gestion et du fonctionnement du système financier. Il me semble que le gouvernement devrait mettre l'accent sur la question des produits dérivés. À votre avis, les instances de réglementation disposent-elles à l'heure actuelle de suffisamment de renseignements sur l'étendue et la nature des produits dérivés actuellement inscrits dans les livres de nos institutions financières ainsi que des risques qu'ils présentent? Le public est-il suffisamment renseigné à cet égard? Tous les jours pratiquement, on peut lire des articles dans le *Wall Street Journal* ou même dans notre propre presse financière à propos des litiges mettant en cause des banquiers ou des institutions de fiducie. Je pense que le public ne sait pas à quoi s'en tenir. Quelle est votre opinion à ce sujet?

**Le président:** Je pourrais peut-être en profiter pour poser une question connexe. La réserve fédérale aux États-Unis a annoncé la conclusion d'une entente avec *Bankers' Trust* précisément pour donner à la réserve fédérale la possibilité de surveiller les transactions de produits dérivés et d'élaborer une série de règles ayant trait à la divulgation de renseignements. Par conséquent, comme le sénateur Angus le souligne, c'est non seulement une question à étudier mais une question d'une actualité brûlante à l'égard de laquelle on peut constater une nette évolution en matière de réglementation, du moins au sud de nos frontières.

[Text]

**Mr. Le Pan:** I want to cover derivatives and then pick up something you said about securities issues more generally. On the derivative side, from where I sit in the system and my direct responsibilities, my number one concern here is: Does the legislative regime permit the regulatory authorities to do what they need to do? The answer to that, in my judgment, is: Yes.

The next question, which is the one that you really asked is: Are they doing enough of what they need to do in terms of actual monitoring, rule setting, guideline setting, disclosure and so forth?

**Senator Angus:** And access to information.

**Mr. Le Pan:** Yes. That comes back to the Chairman's implied question: Is there any action north of the border? In terms of legislative regime, there is as much power as you need to get information. The supervisory authorities can get any information they want out of any institution on anything they are doing. There are no restrictions on what they can have access to, nor are there restrictions on putting in place guidelines and following them up with cease and desist powers if they really needed them.

Action is being taken north of the border. As the OSFI testified in front of this committee about two months ago, they have issued a guideline on management of derivatives and what is necessary in order to be able to manage derivatives from a management control perspective. Increasingly, even in the federal context, regulation in some of these areas is switching from precise quantitative rules more towards asking if we have the management control and information systems in place and capability to manage these more complicated kinds of derivatives products. Included in that are some requirements for further information and disclosures. There is action north of the border.

As to whether it is good enough, which is implied in your question, I have no view. I think the supervisors indicated that, in their judgment, it was appropriate at this point. From what I have seen and from what know, I share that view. That is a personal view. The department has not gone in and torn this area apart, per se, but it may well be an area where you will see proposals for more public disclosure. Public disclosure is an area you talked about in your most recent report. It is an area, as I have indicated before, we will pick up on. There has to be much more public disclosure about elements of the financial condition. The analyst community will start to produce reports and ratings and so on in this area, and it may well be that, very shortly, we will end up with more disclosure, perhaps even beyond what is contained in the current proposals on the draft guidelines on derivatives, management and disclosure.

[Traduction]

**M. Le Pan:** J'aborderai la question des produits dérivés puis je reviendrai sur ce que vous avez dit à propos des valeurs mobilières de façon plus générale. En ce qui concerne les produits dérivés, compte tenu de ma perspective professionnelle et de mes responsabilités directes, ma principale préoccupation est la suivante: Le régime législatif permet-il aux instances de réglementation de prendre les mesures qu'elles doivent prendre? À mon avis la réponse est oui.

La prochaine question, celle que vous avez vraiment posée est la suivante: Les instances de réglementation prennent-elles toutes les mesures nécessaires en matière de surveillance, d'établissement de règles, de directives, de divulgation et ainsi de suite?

**Le sénateur Angus:** Et d'accès à l'information.

**M. Le Pan:** Oui. Cela revient à ce que laissait sous-entendre la question du président: Est-ce que l'on prend des mesures au nord de la frontière? Le régime législatif accorde tous les pouvoirs nécessaires pour obtenir l'information dont on a besoin. Les instances de réglementation peuvent obtenir toute l'information dont elles ont besoin de toutes les institutions sur leurs activités, quelles qu'elles soient. Il n'existe aucune restriction quant à l'information à laquelle elles peuvent avoir accès, ni de restriction sur l'établissement des directives et la possibilité d'y donner suite au moyen d'injonctions si cela était vraiment nécessaire.

On est en train de prendre des mesures au nord de la frontière. Comme l'a indiqué le BSIF lors de sa comparution devant le comité il y a environ deux mois, il a émis une directive sur la gestion des produits dérivés et les mécanismes nécessaires pour permettre d'administrer ces produits dérivés dans une perspective de contrôle de gestion. De plus en plus, même dans le contexte fédéral, la réglementation dans certains de ces domaines délaisse les règles quantitatives précises et vise davantage à déterminer si nous possédons les systèmes d'information et de contrôle de gestion et la capacité de gérer ces types de produits dérivés plus complexes. Des mécanismes sont prévus entre autres pour exiger une plus grande divulgation de l'information. Des mesures sont donc effectivement prises au nord de la frontière.

Quant à savoir si elles sont suffisantes, ce que suppose votre question, je n'ai pas d'opinion là-dessus. Je pense que les instances en question ont indiqué que pour l'instant, elles les considéraient suffisantes. D'après ce que j'ai pu constater et d'après ce que je sais, je partage cette opinion. C'est une opinion personnelle. Le ministère n'a pas complètement décortiqué ce domaine mais ce pourrait fort bien être un domaine où on proposera une plus grande divulgation. C'est d'ailleurs un aspect que vous avez abordé dans votre dernier rapport et sur lequel, comme je l'ai indiqué plus tôt, nous comptons nous pencher. Il faut assurer une plus grande divulgation de certains éléments de la situation financière. Les analystes commenceront à produire des rapports et des évaluations dans ce domaine et il est fort possible que très bientôt une plus grande divulgation soit prévue qui irait peut-être même au-delà de ce que prévoient les propositions actuelles contenues dans le projet de lignes directrices sur les produits dérivés, la gestion et la divulgation.



[Texte]

**Senator Angus:** In terms of our work going forward on the 1997 review and the discussion paper, not the white paper, is it fair to conclude from this exchange that that paper will focus on it, and that it will be something that we should be delving into in more detail?

**Mr. Le Pan:** I hesitate to tell the committee what it should be doing. The committee is free to get into the derivatives question. You ought to, perhaps, hear from a few experts, including people from the Superintendent's office who have been directly involved in going over what the practices are, what institutions are actually doing and so forth.

May I just piggy-back, senator, for a moment on the question of securities, because there are some issues out there that are interesting to the federal-provincial territory as well?

Increasingly, we are seeing integration at a physical level between what happens between banking and securities matters in several areas. You can walk into some trading rooms and I defy you to know where in that trading room the legal premises of the bank stops and the legal premises of the related dealer subsidiary begins. That is driven by efficiency gains and that is a good thing from an efficiency and competitive standpoint, both from a domestic and an international point of view.

One interesting issue that is starting to be worked on — and I have had chats, for example, with the head of the Ontario Securities Commission — is that there is a general sense that one has to consider how, exactly, how do we ensure that, over time, the regulatory and supervisory system can be adjusted. That is an important, practical consideration.

I do not believe that somehow you can divide all of this into water-tight boxes with there being no communication. I do not think that will work. In my judgment, that sort of a model does not work for different regulatory jurisdictions.

**Senator Angus:** I would like to come back to something that does flow from our report and which is relevant to the January white paper which we will, doubtless, be discussing here. It has come to my attention that your department has had a study done on the ability, or lack of ability, or the extent to which a modified CompCorp or a fund type vehicle like the one we recommended would be able to borrow from excess capital markets without having actual access to the CRF. Am I well informed in that regard and, if so, is it possible to get a copy of that report?

**Mr. Le Pan:** The short answer to your first question is, yes, you are well informed. I think the short answer to the second question is also yes.

**Senator Angus:** Could you tell us to what extent your information and study indicates that a modified CompCorp could raise capital in fairly short time frames that appertain in these difficult situations?

[Translation]

**Le sénateur Angus:** En ce qui concerne les travaux que nous poursuivons en prévision de l'examen de 1997 et du document de travail, pas le livre blanc, peut-on conclure, d'après ce que vous venez de dire, que ce document mettra l'accent sur cet aspect et que c'est une question que nous devrions étudier de façon plus détaillée?

**M. Le Pan:** J'hésite à donner des instructions au comité. Le comité est libre d'étudier la question des produits dérivés. Il serait peut-être bon que vous entendiez les témoignages de quelques experts, y compris des membres du Bureau du surintendant qui se sont intéressés directement aux pratiques des institutions dans ce domaine.

Pourrais-je revenir, monsieur le sénateur, un moment sur la question des valeurs mobilières parce qu'elle comporte certains aspects qui sont intéressants également sur le plan fédéral-provincial?

De plus en plus, on constate une intégration physique des services bancaires et des valeurs mobilières dans plusieurs régions. Vous pouvez entrer dans certaines salles de marchés et je vous mets au défi de savoir où dans cette salle finissent les locaux de la banque et commencent ceux des filiales de courtage. Cela est fait dans une optique de rationalisation et c'est une bonne chose tant sur le plan de l'efficacité que de la concurrence à l'échelle nationale et internationale.

Une autre question intéressante sur laquelle on commence à se pencher (dont j'ai eu d'ailleurs l'occasion de m'entretenir à quelques reprises par exemple avec le chef de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario) c'est la nécessité de déterminer avec exactitude comment adapter graduellement le système de réglementation et de supervision. C'est un aspect important et pratique.

Je ne crois pas que l'on puisse compartimenter tous ces aspects de façon étanche. À mon avis, cela ne marchera pas. Selon moi, cette formule ne fonctionnera pas pour les différents champs de compétence en matière réglementaire.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais revenir à une question qui découle de notre rapport et qui se rapporte au livre blanc de janvier dont nous discuterons sans aucun doute ici. J'ai appris que votre ministère avait fait une étude sur la capacité, l'absence de capacité ou la mesure dans laquelle une version modifiée de la SIAP ou un autre instrument comme celui que nous avons recommandé pourrait emprunter sur les marchés financiers sans avoir en fait accès au Trésor. Mes renseignements à cet égard sont-ils exacts et dans l'affirmative, serait-il possible d'obtenir un exemplaire de ce rapport?

**M. Le Pan:** Pour répondre brièvement à votre première question, oui, vous êtes bien informé. La réponse est également oui à votre deuxième question.

**Le sénateur Angus:** Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure les renseignements dont vous disposez et les résultats de votre étude indiquent qu'une version modifiée de la SIAP réussirait à réunir des capitaux dans des délais relativement courts pour faire face à ces situations difficiles?

[Text]

**Mr. Le Pan:** To repeat what I said before in this committee on this topic, you cannot answer that question without talking about what the assessment levels are and what the benefit levels are. That is all inter-related. As I recollect, and it has been a little while since I stared at that report, but as I recollect, the view was that a modified CompCorp with certain additional items, would be more able to borrow than it is now. I think that is, fundamentally, the conclusion of the kind of analysis that you talked about.

**Senator Angus:** Perhaps through the clerk we will get a copy of that study.

**Mr. Le Pan:** I will see if it is available. I may point out, as further evidence related to this, the United States systems of policyholder protection funds are similar to what this committee recommended.

**Senator Angus:** The guarantee associations?

**Mr. Le Pan:** Yes. They are, as I understand, fundamentally similar to what this committee has recommended.

**Senator Angus:** There is an analogy.

**Mr. Le Pan:** There is an analogy. They are similar. They have borrowed. Not broad base borrowing; borrowing on a private placement basis in financial markets.

**Senator Kolber:** I have the impression that the word "derivative" is taking on an ugly connotation and it is almost like a dirty word.

**Mr. Le Pan:** I hope not, because, as I have testified to this committee before, "derivatives" covers a whole range of products. Derivatives, in fact, are well used to minimize and hedge risks, not only to create risks. That is why much of the focus on regulating them does not consist of saying: "Thou shalt do or not do this on that kind on product." It is a matter of determining if you have got the processes involved to manage them so that you can identify the real risks in them, and use them properly.

**Senator Kolber:** I hope that, when we come to regulating derivatives, we are very careful about how we inform the public. You read horror stories like Irvine County, blowing, apparently, a \$1.5 billion on derivatives. That was just plain gambling on the future of interest rates.

Banks, generally, do not do that, they balance both sides. I think we have to make that clear. If the treasurer of Proctor and Gamble wants to do something idiotic, that is his problem, but that is not really a derivative, that is just gambling on interest rates.

**Senator Angus:** Isn't that hedging?

**Senator Kolber:** Hedging is not gambling, hedging is covering both sides. That is what "hedge" means. I think we better tread very carefully so as to not panic the public. We hear figures of 10 trillion and 17 trillion being banded about. I do

[Traduction]

**M. Le Pan:** Je répéterai ce que j'ai déjà dit à ce comité à ce sujet, à savoir qu'il est impossible de répondre à cette question sans parler des niveaux d'évaluation et des niveaux de profit. Tous ces aspects sont liés entre eux. D'après ce dont je me souviens, car il y a un certain temps que j'ai pris connaissance de ce rapport, on estimait qu'une version modifiée de la SIAP, avec certains éléments supplémentaires, serait davantage en mesure d'emprunter qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Je crois qu'il s'agit essentiellement de la conclusion de l'analyse dont vous parlez.

**Le sénateur Angus:** Le greffier pourra peut-être obtenir un exemplaire de cette étude.

**M. Le Pan:** Je verrai si elle est disponible. Je ferai remarquer, pour étayer ce que je viens de dire, qu'aux États-Unis les mécanismes de fonds de protection des souscripteurs sont semblables à ceux recommandés par le comité.

**Le sénateur Angus:** Les associations de garantie?

**M. Le Pan:** Oui, elles sont, d'après ce que je dois comprendre, fondamentalement semblables aux mécanismes recommandés par le comité.

**Le sénateur Angus:** Il existe une ressemblance.

**M. Le Pan:** Oui, effectivement. Elles ont emprunté. Il ne s'agit pas d'emprunts à l'aide d'instruments grand public mais d'emprunts au moyen d'investissements privés sur les marchés financiers.

**Le sénateur Kolber:** J'ai l'impression que l'expression «produits dérivés» est en train de prendre une connotation péjorative et de devenir presque un terme offensant.

**M. Le Pan:** J'espère que non car, comme je l'ai expliqué au comité auparavant, cette expression englobe toute une gamme de produits. En fait, les produits dérivés sont utilisés pour minimiser et couvrir les risques, pas seulement pour créer des risques. C'est pourquoi la réglementation ne consiste pas principalement à dicter l'utilisation que l'on peut ou on ne peut pas faire de ces produits. Il s'agit de déterminer si l'on a prévu les mécanismes nécessaires pour les administrer de manière à déterminer les risques réels qu'ils présentent et à les utiliser correctement.

**Le sénateur Kolber:** J'espère qu'en matière de réglementation des produits dérivés, nous serons très prudents quant à la façon dont nous informons le public. On lit des histoires d'horreur comme *Irvine County* qui aurait apparemment flambé 1,5 milliard de dollars en produits dérivés. C'était ni plus ni moins que parier sur l'avenir des taux d'intérêt.

Généralement, les banques n'agissent pas ainsi. Elles pèsent le pour et le contre. Je pense que nous l'avons établi clairement. Si le trésorier de Proctor et Gamble veut faire l'idiot, c'est son problème. Mais il ne s'agit pas vraiment d'un produit dérivé, c'est tout simplement parier sur les taux d'intérêt.

**Le sénateur Angus:** N'est-ce que pas ce que l'on appelle couvrir les risques?

**Le sénateur Kolber:** Couvrir les risques et parier sont deux choses très différentes. Lorsqu'on couvre un risque, on protège les deux côtés. Je pense que nous devons être très prudents pour ne pas faire paniquer le public. On a cité des chiffres de 10 et



[Texte]

not know where they get that information. I would caution that you treat this question with great delicacy.

**Mr. Le Pan:** I would second that, Mr. Chairman. It is very important, and indeed, I think there is inadequate understanding of the benefits of derivatives. The Government of Canada uses derivative instruments to minimize certain aspects of our debt service costs.

**Senator Kolber:** Look at our fiscal situation.

**Senator Sylvain:** My question was on derivatives and both Senator Angus and Senator Kolber have explored the area quite completely. The only question I would like to ask Mr. Le Pan relates to what was said a moment ago. There is, evidently, a proper business use for hedging. In the insurance business I used it continuously and it is quite a proper way of doing things. However, there is a speculative use. Is there any way in which a regulator can determine what is a speculative use of derivatives, which may or may not be as safe an investment as others, as opposed to what is a business use or the type of hedging that people do when they buy foreign goods or sell foreign goods? There is a need for that. Is there a way that you can do that and eliminate the speculation part of it?

**Mr. Le Pan:** I do not think that the appropriate way to go about this is to try to identify speculative versus non-speculative use. The reality is that in any business, including a financial business, there are risks, and I think what the regulatory approach that has been taken in this country, and more recently with respect to derivatives in terms of the guidelines that I referred to that OSFI has put out, is the appropriate one. If you are going to have risk in a business, the right way to deal with it is not to sort out what is speculative versus what is not. The right way to deal with it is to assess if you have got the measurement systems in place to analyze your risks and so forth; to know when you are actually taking risk when your position is not totally balanced; and then to have the right control system with checks and balances so that somebody is checking on the extent to which the position limits that you put in place or whatever it may happen to be are actually being followed. That is a combination of management practices, information systems, accounting techniques and so forth. One product could be used in what you could call a "speculative" way, and somebody else would call that "hedging". It just depends on how you use the product. I do not think that it is a motive kind of test. I think it is more a management practices information kind of approach, and I think it is quite legitimate for a supervisory authority to set up some guidelines that say if want to be in this business in a major way, other than some plain vanilla kind of stuff, you have to show us that you have those controls and management structures in place. There are some institutions that will not do that and they probably should not be that kind of business

[Translation]

17 billions. Je ne sais pas où on a obtenu ce genre d'information. Je vous conseille de traiter cette question avec beaucoup de circonspection.

**M. Le Pan:** J'appuie cette proposition, monsieur le président. C'est un aspect très important car je pense que beaucoup de gens ne comprennent pas les avantages qu'offrent les produits dérivés. Le gouvernement du Canada se sert des produits dérivés pour minimiser certains aspects de nos coûts du service de la dette.

**Le sénateur Kolber:** Jetons un coup d'oeil à notre situation financière.

**Le sénateur Sylvain:** Ma question portait sur les produits dérivés et les sénateurs Angus et Kolber ont abordé pratiquement tous les aspects de cette question. La seule question que j'aimerais poser à M. Le Pan concerne ce qu'il a dit il y a un moment. De toute évidence, la couverture est un instrument qui peut être utilisé à bon escient en affaires. Dans le monde de l'assurance, je m'en sers continuellement et c'est une façon tout à fait correcte de faire les choses. Il n'en comporte pas moins un aspect spéculatif. Est-il possible pour une instance de réglementation de déterminer en quoi consiste une utilisation spéculative de produits dérivés qui peuvent ou non s'avérer une forme d'investissement aussi sûre que d'autres, par opposition au type de couverture utilisé par ceux qui achètent ou vendent des marchandises étrangères? Je crois que cela s'impose. Existe-t-il des moyens d'en éliminer l'aspect spéculatif?

**M. Le Pan:** Je ne crois pas que la voie à suivre soit d'essayer de déterminer si les produits dérivés sont utilisés ou non à des fins spéculatives. La réalité, c'est que dans toute entreprise, y compris une institution financière, il y a des risques. J'estime que la démarche de réglementation adoptée dans ce pays, et tout récemment en ce qui concerne les produits dérivés, sous la forme des directives publiées par le BSIF à cet égard, est la bonne. Si une entreprise présente des risques, la façon d'y faire face n'est pas de déterminer si ces produits sont utilisés à des fins spéculatives ou non. Ce qu'il faut faire, c'est évaluer si vous disposez des mécanismes qui vous permettent d'analyser vos risques; de savoir quand vous prenez vraiment des risques lorsque votre situation n'est pas totalement équilibrée; puis d'avoir un système de contrôle doté des freins et contrepoids nécessaires, qui permet de vérifier dans quelle mesure les limites que vous établissez sont en fait respectées. C'est un mélange de pratiques de gestion, de systèmes d'information et de techniques comptables. Un produit pourrait être utilisé d'une manière que vous pourriez qualifier de «spéculative», mais quelqu'un d'autre pourrait considérer qu'il s'agit d'une «opération de couverture». Cela dépend uniquement de la façon dont vous utilisez le produit. Je ne pense pas qu'il s'agisse de déterminer le mobile mais plutôt les pratiques de gestion utilisées. À mon avis, il est tout à fait légitime qu'un organe de supervision établisse certaines lignes directrices qui énoncent qu'une institution qui souhaite se lancer sérieusement dans ce genre d'entreprise doit prouver qu'elle dispose des mécanismes de contrôle et de la structure de gestion nécessaires. Certaines institutions refuseront de le faire et ne

[Text]

anyway because they do not need hedging and the exotic kind of measures that other people use.

**Senator Sylvain:** I used the word "speculative" because that is the word the popular press is using quite flagrantly. Anybody who uses derivatives is automatically labelled as being a bad fellow and the inference is that this practice is totally wrong.

**Mr. Le Pan:** The issue is risk. What kinds of risk are there? There are all kinds of different sorts of risk. We must identify what those kinds of risks are in a financial institution or in another business for that matter. We must try to sort them out, measure them know when a risk is being taken, how much, and how much you are controlling and, if you are not perfectly matched, limiting and setting up the control systems and checks and balances.

**Senator Kelleher:** Yes, Mr. Chairman. I am going to shift the direction of our questioning slightly, if I may. I understand that our witness, Mr. Swedlove, has had the thankless task of being involved in discussions with the provinces towards harmonization and avoiding duplication. Of course, my concern with this issue goes back to my time as minister of trade back in the mid-1980s when we were negotiating the FTA. I foolishly thought that we would try to bring down inter-provincial trade barriers at the same time as we were removing barriers between the north and the south. I think I have some idea of what you are up against, and you have my utmost sympathy.

Could you bring us up-to-date on what progress you have been making, in the broad sense, with the provinces and, in particular, with respect to a national securities regulation system? I still maintain a law practice and I am involved primarily in the international field and, as we all know, globalization is here and it is no place more apparent than in the financial system — the way money is moving about. It seems that, here in Canada, we are putting up all kinds of obstacles to companies moving in here and utilizing our capital markets for the raising of either debt or equity by the various regulations of the provinces. Can you comment on that area, please?

**Mr. Swedlove:** There are two areas that we are spending a great deal of time discussing with the provinces concerning the possibility of harmonization, and both areas fall under the overlap duplication exercise that Minister Masse is undertaking now with the provinces.

The first is the trust and loan area and in that area there is an agreement amongst ourselves and the provinces to attempt to come to some resolution on harmonizing certain aspects of our trust and loan legislation and, hopefully, to deal with the broader issue of what we call "extra provincial companies" which would include, obviously, all federally incorporated companies, by June of 1995. This is an ambitious target, but it is certainly one that

[Traduction]

devraient probablement pas de toute façon participer à ce genre d'activité parce qu'elles n'ont pas besoin d'instruments de couverture ni des mesures exotiques qu'utilisent les autres.

**Le sénateur Sylvain:** Si je parle de «spéculation», c'est parce que c'est un mot que la presse populaire utilise très couramment. On prête automatiquement de mauvaises intentions à quiconque utilise des produits dérivés et l'on en déduit que cette pratique est tout à fait répréhensible.

**M. Le Pan:** C'est une question d'évaluation des risques. Quels sont les risques qui existent? Il y en a toutes sortes. Nous devons déterminer le genre de risque que court une institution financière ou quelque autre entreprise. Nous devons tâcher d'évaluer, de déterminer quand il y a risque, l'ampleur du risque et dans quelle mesure on peut le contrôler et, s'il n'y a pas adéquation parfaite, établir des limites et mettre sur pied des systèmes de contrôle et des freins et contrepoids.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, si vous me le permettez, je vais modifier légèrement l'orientation de nos questions. Je crois comprendre que notre témoin, M. Swedlove, a eu la tâche ingrate de participer aux discussions avec les provinces au sujet de l'harmonisation et des moyens à prendre pour éviter les doubles emplois. Ma préoccupation à cet égard remonte à l'époque où j'étais ministre du Commerce, au milieu des années 80, lors des négociations sur l'Accord de libre-échange. J'ai cru naïvement que nous pourrions essayer d'éliminer les obstacles commerciaux entre les provinces en même temps que nous éliminons les obstacles entre le nord et le sud. Je pense avoir une bonne idée de ce à quoi vous devez faire face et je vous transmets toutes mes sympathies.

Pourriez-vous nous indiquer où en sont les travaux avec les provinces et en particulier en ce qui concerne un système national de réglementation des valeurs mobilières? J'ai toujours mon étude d'avocats et je m'occupe principalement des questions internationales. Comme nous le savons tous, nous sommes à l'ère de la mondialisation et le système financier en est l'exemple le plus frappant, en ce qui concerne la circulation de l'argent. Il semble qu'ici au Canada, les divers règlements provinciaux créent toutes sortes d'obstacles pour les entreprises qui viennent chez nous pour emprunter des fonds ou lever des fonds propres sur nos marchés de capitaux. Pouvez-vous nous faire part de vos commentaires à ce sujet?

**M. Swedlove:** La majeure partie de nos discussions avec les provinces en matière d'harmonisation portent sur deux domaines qui s'inscrivent dans le cadre de la démarche qu'entreprend le ministre Masse avec les provinces en ce qui concerne le chevauchement et le double emploi.

Le premier domaine est celui de la fiducie et du prêt. C'est un domaine où nous avons convenu avec les provinces de tâcher de trouver certaines solutions pour harmoniser des aspects particuliers de nos lois sur les sociétés de fiducie et de prêt et, je l'espère, de traiter de la question plus générale de ce que nous appelons «les sociétés extra-provinciales» qui comprendraient évidemment toutes les sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale, d'ici



## [Texte]

we hope can be met so we can deal with the obvious duplication that exists in the trust and loan area today.

The second area, of course, is the securities area.

**Senator Kelleher:** Before you move to that, could you give us some idea what progress, if any, you are making in this area; and what problems do you, as a member the Department of Finance, think this creates for us, this overlapping and duplication?

**Mr. Swedlove:** Recently, we saw some movement in the Province of Ontario. The greatest conflict existed with Ontario because of what they call their "equals approach", where federal financial institutions must meet all the requirements that an Ontario trust and loan company must meet. Consequently, for example, a federally incorporated trust company has to meet the capital requirements at the federal level and a review by the regulator of its capital; and it also must meet the capital requirements of the Province of Ontario and all the requirements the regulator places on the company. That is an example of a clear situation of duplication. Different rules apply.

Business powers is another area to be considered. The federal trust legislation specifies certain business powers, but the Ontario legislation specifies other business powers. Therefore, a federal trust company operating in Ontario must meet both of those requirements in order to comply with the two sets of legislation. It is a clear situation of duplication. We are attempting to deal with that issue.

Ontario, in the last budget, did change some of their rules, to come more in compliance with the federal legislation, and that we have found to be a positive step. However, they did not deal with the fundamental issue of their "equals approach". Obviously, we are encouraging them in these negotiations to try to recognize the regulator where the incorporation takes place; and, certainly, one step in doing that is to agree on a certain set of harmonized rules which would allow the regulator to feel comfortable with another regulator and, therefore, recognize their system. That is the kind of approach we are taking on trust and loan.

**Mr. Le Pan:** How serious are the problems? We are running a second-best system. As Mr. Swedlove has mentioned, there is overlap. For some of the larger trust companies, we were fairly convinced that the costs of having to sort out a couple of regimes were certainly not trivial, but we do not believe they totally hamstrung those institutions in the trust and loan area. They were figuring out ways to get around them, but that had a cost. That cost was not massive compared to the cost of running the total business. However, in an era in which, in the private sector, you have to worry about every penny, because it is a very competitive business, even a couple of percentage points of cost is too much. We have been at this for a long time and, as I indicated in my opening remarks, we do have a sense of

## [Translation]

juin 1995. C'est un objectif ambitieux mais nous espérons pouvoir l'atteindre afin de remédier au double emploi évident qui existe aujourd'hui dans le domaine de la fiducie et du prêt.

Le deuxième domaine est évidemment celui des valeurs mobilières.

**Le sénateur Kelleher:** Avant que vous abordiez cette question, pourriez-vous nous donner une idée des progrès que vous réalisez dans ce domaine; et des problèmes qu'à votre avis, en tant que membre du ministère des Finances, ces doubles emplois et ces chevauchements nous créent?

**M. Swedlove:** Nous avons vu récemment un certain mouvement à cet égard en Ontario. C'est cette province qui nous posait le plus de difficulté en raison de son approche axée sur la parité, c'est-à-dire obligeant les institutions financières fédérales à satisfaire à toutes les exigences auxquelles sont astreintes les sociétés de fiducie et de prêt de l'Ontario. Ainsi, une société de fiducie constituée en vertu d'une loi fédérale doit répondre aux exigences fédérales en matière de capital, capital qui doit être examiné par l'instance de réglementation; elle doit satisfaire en plus aux exigences en matière de capital établies par la province de l'Ontario et à toutes les exigences imposées par l'instance de réglementation. C'est un exemple manifeste de double emploi. Des règles différentes s'appliquent.

Les pouvoirs commerciaux sont en outre un domaine à étudier. La Loi fédérale sur les sociétés de fiducie prévoit certains pouvoirs commerciaux et la loi de l'Ontario en prévoit d'autres. Par conséquent, une société fédérale de fiducie qui travaille en Ontario doit satisfaire à ces deux séries d'exigences pour se conformer aux deux lois. C'est un exemple évident du double emploi que nous voulons essayer de régler.

Dans son dernier budget, l'Ontario a en fait changé certaines de ses règles afin de se conformer davantage à la loi fédérale. Nous avons considéré cela comme une mesure positive. Cependant, il n'a pas abordé la question fondamentale de son approche «paritaire». Manifestement, au cours de ces négociations, nous les encourageons à reconnaître l'instance de réglementation là où la société a été constituée. Et de toute évidence, pour y arriver, il faut d'abord s'entendre sur un ensemble de règles harmonisées qui favoriseront un climat de confiance entre les différentes instances de réglementation et une reconnaissance mutuelle de leur régime. C'est le genre d'approche que nous adoptons en ce qui concerne le secteur de la fiducie et du prêt.

**M. Le Pan:** Ces problèmes sont-ils graves? Notre système est un pis-aller. Comme M. Swedlove l'a mentionné, il y a chevauchement. En ce qui concerne certaines des plus grandes sociétés de fiducie, nous savions que les coûts se rattachant à l'observation de deux régimes n'étaient sûrement pas dérisoires mais nous ne croyons pas qu'ils aient complètement coupé les moyens aux institutions de fiducie et de prêt. Elles ont essayé de trouver des façons de les contourner, ce qui a entraîné des frais, mais pas des frais énormes comparativement aux coûts de l'administration de tout le secteur. Cependant, à une époque où, dans le secteur privé, chaque cent compte, car c'est un secteur très concurrentiel, même une hausse de quelques points de pourcentage peut être de trop. Il y a longtemps que nous essayons de

[Text]

sometimes one step forward, two steps back because sometimes other things move in the wrong direction even in the trust and loan area.

When we did the 1992 legislation, we did not have a sense that these problems were so large that we needed to take drastic steps to try to, for example, bring all trust companies more clearly under federal authority. That was an issue that the trust companies were pushing. Nor did we feel we had to bring all trust companies under the federal banking power, for example, in some kind of way, which would have, in one stroke, removed the potential for multiple overlapping regimes, because that potential comes from the fundamental constitutional setup as to who has responsibility for banking versus non-bank financial institutions. We thought the negotiation approach was better, but it has been painfully slow.

I do not, by the way, believe that those extra costs have been fundamental in causing any of the rationalization that has occurred. That is another way to look at the impact, if you will. Was any of the rationalization that has happened in the trust industry caused fundamentally by costs imposed by this additional layer of complexity and so forth of wending their way through two structures? I do not believe so. As this committee is well aware, there are other considerations in that regard.

**Senator Kelleher:** What about the attempt to establish a national securities commission?

**Mr. Swedlove:** Just by way of background, this issue arose in the fall of last year when the Atlantic provinces proposed to the federal government that they consider establishing a national securities commission, and there was discussion on this matter at the First Ministers' meeting in December of 1993 when it was agreed that we should explore the possibility of establishing such a commission. There was a fairly broad based agreement to look into this issue. In June of this year we made a formal proposal to the provinces in the form of a draft memorandum of understanding which outlined the basic principles of a federal securities commission, described generally how it would work, and some of the major provinces involved in this exercise decided that they were not in a position to agree to it at that time because they wanted to review other options. At this point in time, we understand from the provinces that they are considering other options but, indeed, continue to consider the federal proposal. The provinces stated a deadline of early December for coming to some kind of understanding amongst the provinces on how to proceed with respect to securities regulation. I understand that they are a little behind schedule and we will not be hearing from them until some time in January.

We agree with you, senator. We are of the view that there would be some significant advantages to the establishment of a federal securities commission. We clearly see the advantages with respect to the international role, that obviously the federal government plays, in having the objectives of Canadian securities regulation, internationally, being supported by provincial

[Traduction]

régler ce problème. Or, comme je l'ai indiqué dans mes remarques préliminaires, nous avons parfois l'impression de piétiner car les choses ne vont pas toujours dans le sens voulu même dans le secteur de la fiducie et du prêt.

Lorsque nous avons établi la législation en 1992, nous n'avions pas l'impression que ces problèmes étaient suffisamment graves pour justifier des mesures draconiennes comme par exemple tâcher de faire relever plus clairement les sociétés de fiducie de la compétence fédérale. C'est une question sur laquelle ont insisté les sociétés de fiducie. Nous n'estimions pas nécessaire non plus d'assujettir toutes les sociétés de fiducie au pouvoir bancaire fédéral par exemple ce qui aurait d'un seul coup éliminé le risque de chevauchements multiples des régimes puisque ce risque découle de la répartition des pouvoirs en matière bancaire prévus par la Constitution. Nous avons jugé qu'il valait mieux procéder par voie de négociation. Le processus a toutefois été terriblement lent.

Je ne crois pas d'ailleurs que ces coûts supplémentaires aient contribué fondamentalement à la rationalisation qui s'est produite. C'est une autre façon d'envisager les conséquences, si vous voulez. La rationalisation de l'industrie de la fiducie résulte-t-elle fondamentalement des coûts imposés par la complexité de devoir composer avec deux structures? Je ne le crois pas. Comme le comité le sait, d'autres facteurs sont intervenus.

**Le sénateur Kelleher:** Qu'en est-il de la tentative de mettre sur pied une commission nationale des valeurs mobilières?

**M. Swedlove:** Pour vous situer le contexte, cette question a été soulevée l'automne dernier lorsque les provinces de l'Atlantique ont proposé au gouvernement fédéral qu'il envisage la création d'une commission nationale des valeurs mobilières. Cette question a alors été abordée lors de la réunion des premiers ministres en décembre 1993 lorsqu'il a été convenu d'envisager la possibilité d'établir une telle commission. La décision d'examiner cette question a été quasi unanime. En juin de cette année, nous avons présenté une proposition officielle aux provinces sous la forme d'un projet de protocole d'entente énonçant les principes fondamentaux devant régir une commission fédérale des valeurs mobilières et en décrivant le fonctionnement général. Certaines des principales provinces participant à ce processus ont jugé qu'il leur était impossible à ce stade d'accepter cette proposition parce qu'elles voulaient étudier d'autres options. Nous croyons comprendre que les provinces sont en train d'étudier d'autres options tout en continuant à examiner la proposition fédérale. Les provinces s'étaient données jusqu'au début de décembre pour arriver à s'entendre entre elles sur la façon de procéder en ce qui concerne la réglementation des valeurs mobilières. Je crois savoir qu'elles sont un peu en retard et que nous n'aurons pas de leurs nouvelles avant janvier.

Nous sommes d'accord avec vous, sénateur. Nous considérons en effet que la mise sur pied d'une commission fédérale des valeurs mobilières présente d'importants avantages. Ces avantages sont effectivement évidents en ce qui concerne le rôle international que joue le gouvernement fédéral puisque l'existence d'une telle commission favoriserait l'appui, par les gouvernements



[Texte]

governments. I think everyone agrees it is a rather unique situation and one you do not see in other countries.

There is also the basic issue of efficiency of capital markets and efficiency of regulation in Canada. We believe that there are some very good reasons for having a Canadian securities commission, and that is why we have pursued this with the provinces and are encouraging them to give very serious consideration to it.

**Mr. Le Pan:** Even in the federal proposal, we recognize that not all provinces would likely join. We were treating this as more of a cooperative type of thing. We thought that was the best way to pursue it, rather than force it, because we do not believe the system is broken now. Even the federal proposal for a Canadian securities commission envisaged that some provinces would likely opt out. Quebec, for example, would probably opt out, and we have accepted that. At least, in our judgment, even though that would not be a federal commission to replace all of the provincial commissions, if there were a large enough core body of provinces, including some of the other important provinces in this regulatory area who are prepared to go along, it would be worth doing it.

**Senator Kelleher:** This may be a bit of an unfair question. In light — and these are my words, not yours — of the rather slow progress in this area, and in light of the need for rationalization, given what is happening in the international marketplace, do you think it would assist the process if the Senate Committee on Banking considered holding some public hearings in this area?

**Mr. Le Pan:** As I recollect your longer term work plan this area was mentioned as one that you might want to get into. Am I correct, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes. It was mentioned as one of the potential, possible areas, as opposed to those that we decided we were definitely going to consider.

**Mr. Le Pan:** Again, I hesitate to tell this committee what to do.

**Senator Kelleher:** You would be suggesting, not telling us what to do.

**Mr. Le Pan:** I will indirectly answer the question as to why I think my answer should be in the affirmative. At one point, the Chair of the Ontario Securities Commission and I thought it would be useful to have a wider debate and wider light thrown on this issue of the federal proposal and alternatives to it, and he and I agreed to publish the federal proposal in the *Ontario Securities Commission Bulletin*, together with an exchange of letters; one letter from his office to Premier Rae and one from mine to him commenting on the Chairman's letter to Premier Rae, which was subsequently, I am told, sent to Premier Rae about the merits, and so forth and the kind of criteria that ought to be used to look at these kinds of proposals and the fundamental options. We both thought it was important for there

[Translation]

provinciaux, des objectifs internationaux visés par la réglementation canadienne en matière de valeurs mobilières. Je pense que tout le monde reconnaît qu'il s'agit d'une situation plutôt unique, qui n'existe pas dans d'autres pays.

Il y a également la question fondamentale de l'efficacité des marchés de capitaux et de la réglementation au Canada. Nous estimons qu'il existe de très bonnes raisons d'établir une commission canadienne des valeurs mobilières et c'est pourquoi nous en discutons avec les provinces et nous les encourageons à envisager très sérieusement cette possibilité.

**M. Le Pan:** Même dans le cadre de la proposition fédérale, nous reconnaissons que certaines provinces ne souscriront probablement pas à ce projet. Nous considérons plutôt qu'il s'agit d'un projet de coopération car c'est à notre avis la meilleure façon de procéder. Ce n'est pas un projet que nous voulons imposer car nous n'estimons pas que le système soit défectueux. Même la proposition fédérale de mise sur pied d'une commission canadienne des valeurs mobilières a prévu le retrait possible de certaines provinces. Le Québec, par exemple, pourrait se retirer et nous l'acceptons. À notre avis, même s'il n'existait pas de commission fédérale pour remplacer l'ensemble des commissions provinciales, si l'on pouvait constituer un organisme regroupant suffisamment de provinces parmi les plus importantes dans ce secteur de la réglementation, cela en vaudrait la peine.

**Le sénateur Kelleher:** C'est peut-être une question un peu traître. Compte tenu (et c'est moi qui le dit) des progrès relativement lents accomplis dans ce domaine et de la nécessité de rationalisation, si l'on considère la situation du marché international, selon vous, cela faciliterait-il le processus si le comité sénatorial des banques envisageait de tenir des audiences publiques dans ce domaine?

**M. Le Pan:** Si je me souviens bien de votre plan à plus long terme, c'est un domaine que vous avez indiqué vouloir étudier. Est-ce exact, monsieur le président?

**Le président:** Oui. Cela fait partie des sujets d'étude possibles par opposition à ceux que nous tenons à examiner.

**M. Le Pan:** J'hésite à donner des instructions au comité.

**Le sénateur Kelleher:** Ce serait des suggestions, et non des instructions.

**M. Le Pan:** J'expliquerai indirectement pourquoi j'estime que la réponse devrait être oui. Le président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et moi-même avions pensé qu'il serait utile d'élargir le débat sur cette proposition fédérale et les options de rechange et nous avions convenu de publier la proposition fédérale dans le *Ontario Securities Commission Bulletin*, accompagnée d'un échange de lettres; une lettre de la Commission adressée au Cabinet du premier ministre Rae et une lettre de mon bureau adressée à la Commission commentant la lettre du président au premier ministre Rae. D'après ce que j'ai appris, la lettre de mon bureau a par la suite été transmise au premier ministre Rae. On y explique les mérites de ce type de proposition et des options fondamentales et les critères dont il

## [Text]

to be a wider range of understanding of what people were trying to do here without the Chair of Ontario Securities Commission supporting one view or the other, and that it was valuable for there to be more light shed on this. I think this committee, in looking at this territory, would fit right in with what I certainly believe is important, and that is just to look a little more broadly at this. There may be other ways to skin this cat.

The issues are complicated. They are not only inter-provincial issues; they involve federal-provincial issues. Not only are they federal-provincial issues, they involve interaction between securities regulation and banking regulation which, as I indicated earlier on, I do not think you can put in water-tight compartments for a variety of reasons. Businesses are increasingly becoming similar in lots of ways and they are physically integrating in some cases.

I personally believe that, even if one does not go with a Canadian securities commission concept, the whole notion of having the federal authorities more formally involved with provincial authorities as opposed to "I know so-and-so and they know me and we are good guys and we can work problems out", some more formal sense of coordination mechanisms at a minimum is highly desirable in this area. It is a quite fascinating and, I think, quite important area.

To go back to your trade example, if I may, Senator Kelleher, the trade area is one interestingly enough where we have had generally pretty good cooperation in the financial services area with the provinces and with the securities authorities, though I would note than even recently the Ontario Securities Commission opened up the ability of foreign mutual fund advisers to be registered in Ontario without any consultations with us about the trade implications of that, because, in fact, that had been an area that they well knew was part of the bargaining chips in the NAFTA, and we did not reach agreement in the NAFTA on a securities part of the financial institution chapter. Even there are good personal relations and they worked quite well in the NAFTA, the idea of more formal coordinated kind of involvement, at a minimum, I think is pretty important. That is a long way to say, "Yes".

**Senator Stewart:** I understand why there should be hesitation and a degree of inertia on the part of provincial authorities, but moving away from governments to the private persons who make use of the systems, are there reasons there for hesitation in moving forward toward some form of more, shall I say, "Canadianized" — and I want to parallel that to globalization — regulation?

**Mr. Le Pan:** That is a big question. First, from the industry perspective, and Mr. Swedlove may add a few comments, it is very clear the industry does not want another layer of regulation. If there were to be a Canadian commission, they do not want that to be on top of, virtually, full set of provincial commissions. That would be a nightmare from their perspective, and I totally

## [Traduction]

faudrait tenir compte pour les envisager. Nous avons tous deux voulu mieux faire comprendre ce que l'on essayait de faire sans que le président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario se prononce en faveur d'un point de vue en particulier et avons jugé qu'il était important d'apporter plus d'éclaircissements à ce sujet. Il y aurait donc lieu que le comité examine ce domaine de façon plus générale. Il existe sans doute d'autres façons d'aborder cette question.

Les enjeux sont complexes. Il ne s'agit pas uniquement d'enjeux interprovinciaux mais fédéraux-provinciaux. On se trouve également à soulever la question de l'interaction entre la réglementation des valeurs mobilières et la réglementation des activités bancaires, qu'il est impossible, comme je l'ai indiqué plus tôt, de compartimenter de façon étanche pour diverses raisons. La similarité entre diverses institutions devient de plus en plus grande à beaucoup d'égards et dans certains cas ces institutions vont même jusqu'à intégrer physiquement leurs activités.

Même si l'on n'accepte pas le concept d'une commission canadienne des valeurs mobilières, j'estime qu'il est extrêmement souhaitable que les instances fédérales établissent des liens plus formels avec les instances provinciales ou du moins certains mécanismes de coordination plus officiels dans ce domaine. C'est un secteur tout à fait passionnant et à mon avis très important.

Pour revenir à votre exemple sur le commerce, si vous me le permettez, sénateur Kelleher, le secteur des échanges commerciaux est en fait un secteur où, dans l'ensemble, la coopération en matière de services financiers est assez bonne avec les provinces et avec les instances des valeurs mobilières bien que récemment la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ait permis à des conseillers étrangers en fonds mutuels de s'enregistrer en Ontario sans nous consulter à propos des répercussions commerciales d'une telle mesure, sachant en fait qu'il s'agissait d'un des éléments des négociations sur l'ALÉNA et que nous n'avons pas conclu d'entente dans le cadre de cet accord sur les valeurs mobilières faisant partie du chapitre sur les institutions financières. Malgré l'existence de bonnes relations personnelles qui ont donné d'assez bons résultats dans le cadre de l'ALÉNA, j'estime important d'envisager une forme plus officielle de concertation. Ma réponse est donc oui.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends pourquoi les instances provinciales font preuve d'hésitation et d'une certaine inertie. Penchons-nous maintenant sur les particuliers qui font appel aux systèmes. Y a-t-il des raisons d'hésiter à adopter une forme disons plus «canadianisée» de réglementation et je veux faire ici le parallèle avec la mondialisation?

**M. Le Pan:** C'est une grande question. Tout d'abord, du point de vue de l'industrie, et M. Swedlove ajoutera peut-être quelques observations, il est très clair que l'industrie ne veut pas d'un autre palier de réglementation. Si une commission canadienne est mise sur pied, l'industrie ne veut pas que sa réglementation vienne s'ajouter à la réglementation des commissions provinciales. Pour



[Texte]

agree with that. That was not the federal proposal. They will be vigilant in watching out for that happening.

Secondly, there are, no doubt, some institutions who worry about a different set of tensions that would arise in their minds with a federal commission of some form or other, tension between what they would see as centralization and their regional convenience. We have heard that kind of worry being expressed by a few institutions: Would a federal or Canadian, whatever you want to call it — and I do not like the word “federal”, because that suggests there is no provincial involvement — securities commission provide the same level of service at a regional level that some institutions have grown up to enjoy in the past? We have heard a few comments like that although not fundamentally out of central Canada if you will, but out of other places. The other concern expressed is whether there will be adequate room for the flexibility that exists in certain provincial regimes to have, for example, a waiver of prospectus requirements for certain community-based capital raising initiatives that exist in the provincial schemes now? Could that be maintained? I think the answer is probably that it could be, but they worry about whether, over time a Canadian regime would be quite as responsive. Even if the power were there, would it be exercised in the same degree of flexibility as exists now?

The other concern that is expressed is whether some of the unique characteristics of certain exchanges or so forth will be recognized, and what we have said in that regard is that they will be. We do not propose to change the SRO structure, for example, or the stock exchange governance structure as part of this. However, those concerns are out there. My gut reading from the business community we have talked to is that those worries are not very strong. They do not, in my mind, amount many people in the business community saying that this is a dumb idea.

**Senator Stewart:** Are there people in the business community who are prepared to exert real pressure to overcome the bureaucratic hesitations and the inertia?

**Mr. Le Pan:** That is an interesting question. There are people in the investment and corporate community who recognize that there would be a number of efficiency benefits to moving. I think this is important how big those efficiency benefits are, and who they accrue to, ebb and flow, over time. Presently, the commissions, for example, have a push on to improve their systems, in part prompted by this initiative that the federal government engaged in, and they recognize it and will say so publicly. Recently, they have entered into much more inter-provincial recognition for prospectus clearing, for example, and they are moving in the mutual fund area; perhaps not enough, but they are moving. I think there are people in corporate Canada and investment community Canada who recognize the benefits.

[Translation]

les membres de l'industrie, ce serait un cauchemar et je suis tout à fait d'accord avec eux. Ce n'est pas ce que prévoyait la proposition fédérale. L'industrie surveillera donc la situation de près.

Deuxièmement, il ne fait aucun doute que certaines institutions craignent que la création d'une commission fédérale provoque d'autres genres de tensions suscitées par ce qu'elles considèrent comme une forme de centralisation et leurs besoins régionaux. Quelques institutions ont exprimé entre autres la crainte qu'une commission fédérale ou canadienne des valeurs mobilières (d'ailleurs je n'aime pas l'adjectif «fédérale» parce qu'il laisse supposer une absence de participation provinciale) n'offre pas le même niveau de services à l'échelle régionale dont ont bénéficié certaines institutions par le passé. Nous avons entendu quelques commentaires en ce sens qui ne provenaient pas nécessairement du centre du Canada mais d'ailleurs. On se demande également si une commission canadienne offrira la même souplesse que celle qui existe à l'heure actuelle dans certains régimes provinciaux et qui accorde à certaines institutions une dispense de prospectus dans le cadre de certaines initiatives communautaires de mobilisation de fonds? Sera-t-il possible de maintenir une telle souplesse? Sans doute, mais ce qui inquiète certaines institutions, c'est de savoir si avec le temps un régime canadien serait aussi adaptable. Même si ce pouvoir existait, serait-il exercé avec la même souplesse qu'aujourd'hui?

On se demande également si certaines des caractéristiques propres à certains échanges seront reconnues et nous avons répondu qu'elles le seraient. Nous ne proposons pas de modifier la structure des organismes d'autoréglementation par exemple, ni la structure de l'autorité de la bourse. Ce sont toutefois des préoccupations qui ont été exprimées. D'après les entretiens que nous avons eus avec les milieux d'affaires, mon impression est que ces craintes ne sont pas très vives. Il n'y a donc pas beaucoup de membres des milieux d'affaires qui considèrent qu'il s'agit d'une idée farfelue.

**Le sénateur Stewart:** Y a-t-il des membres des milieux d'affaires qui sont prêts à exercer de réelles pressions pour venir à bout de l'hésitation et de l'inertie des bureaucrates?

**M. Le Pan:** C'est une question intéressante. Certains investisseurs et certaines sociétés commerciales reconnaissent que cette mesure présenterait un certain nombre d'avantages sur le plan du rendement. Il y a toutefois lieu de déterminer l'importance de ces avantages et à qui ils profiteront avec le temps. À l'heure actuelle, les commissions par exemple se sentent obligées d'améliorer leurs systèmes en partie par suite de cette initiative à laquelle participe le gouvernement fédéral, ce que d'ailleurs elles reconnaissent et déclareront publiquement. Récemment, elles ont pris des mesures pour obtenir une plus grande reconnaissance au niveau interprovincial de la compensation de prospectus par exemple et elles commencent à s'intéresser aux fonds mutuels? Peut-être pas assez mais au moins elles s'y intéressent. J'estime que certaines sociétés et certains investisseurs au Canada en reconnaissent les avantages.

[Text]

You asked, and to put it delicately, are they prepared to do so? I think, probably, the answer is yes. Though, quite frankly, there are a number who would say, I think, if you got them in a small room: "We have seen this movie before, and before we put a lot of effort into this we want to know more." The effort is not only a political will, but the effort also relate to how you structure this, because there are some non-trivial structural issues and governance issues that have to be dealt with if you have a Canadian commission. Will there be a role for the provinces? How does the SRO structure relate to it? I think they would like to get some sense that this is real before they put a lot of effort into it. Is that fair?

**Mr. Swedlove:** The support of the private sector has been rather positive overall, certainly from the financial institutions. The message that we are getting is that, while there are some things that they would want to see as part of the package, they are generally supportive of the principle of the Canadian Securities Commission. Then in terms of the issuer community, while they are not structured in such a way that you get a formal position, certainly from the major issuers in this country, we have been told that there will certainly be benefits associated with establishment of a Canadian Securities Commission. The benefits relate to not only to potentially reduced fees, but there will also be benefits in terms of getting ready for any kind of prospectus issue. The paper requirements for any kind of prospectus issuing, of course, are enormous, and it is this back room activity that is expensive for them in issuing across the country.

I would characterize the support as being positive, although I think that Mr. Le Pan is correct in saying it is somewhat cautious in the sense that they have seen all this before. They have relationships with existing securities commissions and, in a rather politically sensitive issue, they simply do not want to rock the boat any more than is necessary.

**Mr. Le Pan:** My gut feeling is that the idea that there are efficiency gains in this is understood at the provincial level, including at the highest levels of a number of key provinces. The premier of Ontario is on public record in a number of speeches where he said, without saying it, "It is obvious..." I do not know if he used the word "obvious". I would have to get his exact words, but he said for example, That there are some elements of a good idea in this. I do not think there is a lack of understanding at a conceptual level that you will get efficiency gains out of this from a variety of sources. People have to sit down and be prepared to act. That is the bottom line.

**The Chairman:** I have just have two short questions before we adjourn. One is a supplementary to a question asked by Senator Angus. He indirectly raised the question of the degree of competition which would exist among deposit-taking institutions if various events unfold in the future, and your response dealt with the fact that there are different ways of defining and understanding competition as opposed to the somewhat simplistic view which various witnesses over the years have put forward before this committee. Will the 1996 white paper deal with the issue of competition in the sense of trying to get some

[Traduction]

Vous avez demandé s'ils sont prêts à le faire. Sans doute, même s'il faut avouer que certains d'entre eux disent avoir déjà entendu ce refrain et vouloir en savoir plus avant de consacrer trop d'efforts à cette entreprise. Il ne s'agit pas uniquement de faire preuve de volonté politique mais de déterminer comment on doit structurer un tel organisme puisque l'existence d'une commission canadienne soulève d'importants aspects concernant sa structure et l'exercice de l'autorité et dont il faut s'occuper. Les provinces auront-elles un rôle à jouer? Quel est le lien avec la structure de l'organisme d'autoréglementation? J'estime qu'ils aimeraient avoir un peu plus de renseignements concrets avant de consacrer trop d'efforts à une telle entreprise. N'est-ce pas logique?

**M. Swedlove:** L'appui du secteur privé a été plutôt positif dans l'ensemble, certainement de la part des institutions financières. Le message que nous recevons, c'est que tout en souhaitant que la proposition tienne compte de certains éléments, ils appuient en général le principe d'une commission canadienne des valeurs mobilières. En ce qui concerne les émetteurs, bien qu'ils ne soient pas structurés d'une façon qui permettent d'obtenir une position officielle, les principaux émetteurs au pays nous ont indiqué que la création d'une commission canadienne des valeurs mobilières présenterait assurément des avantages. Ces avantages se traduiraient non seulement par la possibilité de réduire les frais mais aussi par la possibilité de se préparer à n'importe quel type d'émission de prospectus. Les exigences en matière de papier pour toutes ces émissions de prospectus sont évidemment énormes et c'est cette activité qui leur coûte cher lorsqu'ils émettent des prospectus dans l'ensemble du pays.

Je dirais qu'il s'agit d'un appui positif bien que je crois que M. Le Pan ait raison lorsqu'il dit que c'est un appui prudent étant donné qu'ils sont déjà passés par là. Ils entretiennent des relations avec des commissions existantes des valeurs mobilières et, comme il s'agit d'une question plutôt délicate sur le plan politique, ils ne veulent tout simplement pas faire plus de vagues que nécessaire.

**M. Le Pan:** J'ai vraiment l'impression qu'au niveau provincial, et ce aux plus hauts échelons d'un certain nombre de gouvernements provinciaux, on se rend compte que ce projet permettra d'améliorer l'efficacité. Le premier ministre de l'Ontario a déclaré publiquement dans un certain nombre d'allocutions que ce projet renfermait certains éléments positifs. Je ne crois pas qu'il y ait un manque de compréhension à propos des gains sur le plan de l'efficacité qu'un tel projet permettra. Il faut que les principaux intéressés soient prêts à agir. C'est là l'essentiel.

**Le président:** J'aurais deux brèves questions à poser avant que nous ajournions. L'une s'ajoute à une question posée par le sénateur Angus. Il a soulevé indirectement la question du niveau de concurrence qui existerait entre les institutions de dépôt si divers événements se produisaient et dans votre réponse vous avez indiqué qu'il existe différentes façons de définir et de comprendre la concurrence par opposition à la vue plutôt simpliste présentée au comité par divers témoins au cours des années. Le livre blanc de 1996 abordera-t-il la question de la concurrence de manière à tâcher de comprendre dans une certaine mesure comment on



## [Texte]

understanding and agreement as to how you measure adequate competition, for example, and, conceivably, even addressing the comparative data on the degree of competition that exists among deposit-taking institutions in other countries like G7 countries, so that we can have a more substantive debate on whether there is too much concentration or too little competition? Will that issue be discussed in 1996 or not?

**Mr. Le Pan:** Mr. Chairman, as I indicated we want to think a bit more broadly about this issue. I would hope that we can generate more understanding. "Agreement" might be too strong a word when dealing with these issues. For example, we started in the paper that we submitted to you, to get some sense of what has been happening in a numerical sense to market shares over time and to compare that with some simple kind of measures about what is the competition authority's threshold before they would even review something, and we found we were well below that, even with the recent cross-pillar ownership and so forth. The idea is that we would expand that to the extent that we can get reasonable data, because this is a tricky area, about what happens in other jurisdictions and so forth. I think that would be useful.

Even in another jurisdiction, we have to be careful. Without doing a lot of research, we know the U.S. has however many thousands of banks, and we do not. We have a credit union movement in this country that is quite different from what exists in the United States, and that is a non-trivial element of market shares in various markets, particularly in two or three provinces. I think we can do some analysis of this, but I am not sure that we are going to come up with a rocket scientist's findings.

I would like, personally, to go farther than what we have done to date, and try to analyze the competition in some useful kind of way to start to throw some more light on this, because I think it is a terribly important issue, and I do not think it is as simple as counting up numbers of institutions or simple market shares.

**The Chairman:** I completely agree with you. However, my question was: Do you have any feel for whether or not this issue is likely to be touched on in 1996?

**Mr. Le Pan:** I would like to do that. It is likely that we will be able to advance a little bit from where we are in terms of the understanding. I do not think that we will be able to get agreement, if you will, as to how you fully set out the triggers.

**The Chairman:** I think it is an issue on which one will never get agreement, but at least one might arrive at some common set of facts on the issue.

The last question relates to the reference in your opening remarks to issues surrounding the Canadian payment system. As you know, the issues in that area are growing. One thinks of the comments that have periodically been made in the financial press over the last year or so, for example, with respect to the ongoing discussion between the Bureau of Competition Policy and Interact. The payments issue arose as a side issue in the hearings

## [Translation]

évalue ce que constitue une concurrence raisonnable par exemple et de nous entendre à ce sujet et comparera-t-il le niveau de concurrence qui existe entre les institutions de dépôt dans d'autres pays comme ceux du G7 afin que nous puissions débattre de façon plus approfondie du degré de concentration ou de concurrence? Cette question sera-t-elle abordée en 1996 ou non?

**M. Le Pan:** Monsieur le président, comme je l'ai indiqué, nous voulons étudier cette question dans une perspective un peu plus générale. J'espère que nous pourrions mieux faire comprendre la situation. En ce qui concerne ces questions, le mot «entente» est peut-être trop fort. Par exemple, dans le document que nous vous avons soumis, nous avons commencé à avoir une certaine idée de la quantité des parts du marché avec le temps et compte tenu du seuil au-delà duquel l'organe de surveillance de la concurrence procéderait à un examen, nous avons constaté que nous étions bien en deçà de ce seuil même avec l'entrée en vigueur récente de la propriété commune. Nous pourrions donc procéder à une comparaison dans la mesure où nous obtenons des données raisonnables, vu la complexité de la question, sur la situation dans d'autres pays et ainsi de suite. Je pense que cela serait utile.

Même en ce qui concerne un autre pays, il faudrait être prudent. Sans avoir fait beaucoup de recherches, nous savons qu'il existe aux États-Unis plusieurs milliers de banques, ce qui n'est pas le cas ici. Il existe au Canada un mouvement de caisses de crédit qui est tout à fait différent de ce qui existe aux États-Unis et c'est un élément des parts de marché qui est loin d'être insignifiant dans divers marchés, particulièrement dans deux ou trois provinces. Je pense que nous pouvons en faire une certaine analyse mais je ne suis pas sûr que nous obtenions des résultats très scientifiques.

J'aimerais personnellement aller plus loin que nous ne l'avons fait jusqu'à présent et tâcher d'analyser la concurrence de manière utile afin de jeter un peu plus de lumière sur la question parce que j'estime que c'est une question extrêmement importante et qu'elle ne se réduit pas à compter simplement le nombre d'institutions ou de parts du marché.

**Le président:** Je suis tout à fait d'accord avec vous. Ma question était toutefois la suivante: Pensez-vous que c'est une question qui sera abordée en 1996?

**M. Le Pan:** J'aimerais pouvoir le faire. Nous serons probablement en mesure de progresser un peu plus dans notre compréhension de la situation. Je ne crois pas que nous arrivions à nous entendre sur la façon exacte de procéder.

**Le président:** Je pense que c'est une question sur laquelle on n'arrivera jamais à s'entendre mais on pourrait du moins s'entendre sur une série commune de faits sur la question.

La dernière question a trait aux enjeux, mentionnés dans vos remarques préliminaires, que comporte le système canadien des paiements. Comme vous le savez, les enjeux dans ce domaine ne cessent de croître. Il suffit de penser aux commentaires qui ont été exprimés périodiquement par la presse financière au cours de la dernière année en ce qui concerne la discussion en cours entre le Bureau de la politique de concurrence et Interact. La question

*[Text]*

this committee held last spring. Do you anticipate that potential changes to the Canadian Payments Act will be included in the 1996 white paper, or do you see changing the Canadian payments arrangements as distinct and as a completely separate issue from the 1996 white paper and the 1997 legislation?

**Mr. Le Pan:** For practical and logistical reasons I certainly do not rule it out being part of the 1996 white paper, as opposed to it being on a separate track. I say that when I think of the amount of work that is necessary to get from here to 1996 on a variety of topics. I do not think that we would necessarily bring something on the payments system to fruition earlier than that in any event.

**The Chairman:** My question was more on the other aspect, is it likely to be dealt with later or is it likely to be included?

**Mr. Le Pan:** I would prefer to include it. There are a couple of things in the payments system that I should like to mention. In my earlier remarks I focused basically on the retail side. I think, despite some institutions' desire, the idea that we just ought to open up the payments system to all comers, I do not think is a good idea. There are systemic risk issues in the payment system that are very important and fundamentally the wholesale side of the payments system dwarfs the retail side.

When we look at the payments system, the idea that somehow we ought to just say that anybody can get into the payment system, as opposed to people who are in the banking business and meet a number of other criteria, I do not think it would be a good idea. Certainly, around the margins, I think there are some important aspects that do not lead to systemic risk issues, and they could be quite important from a competitive and consumer friendliness perspective.

In that way I want to limit my remarks about us looking at the payments system. A number of people have come to us and said that every institution, no matter of what stripe, ought to be part of the payments system, but I reject that, given the way the system is now. Beyond that, there is the idea that we should look at some of these other issues, particularly on the retail side. They could be part of the 1996 white paper.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Le Pan. As usual, we thought our hearing with you would take an hour but it has taken almost an hour and three quarters. Your comments have been very helpful to the committee, and I repeat what I said earlier for the people around the wall, we will be sending copies of Mr. Le Pan's paper and his opening remarks and, indeed, a copy of the transcript of today to a number of organizations who will be asked to appear before the committee when Parliament resumes after the Christmas recess which will be early in February.

*[Traduction]*

des paiements a été soulevée en tant que question secondaire au cours des audiences du comité, le printemps dernier. Prévoyez-vous que des changements possibles à la Loi sur l'Association canadienne des paiements seront inclus dans le livre blanc de 1996 ou à votre avis la modification des dispositions relatives au système canadien des paiements est-elle une question distincte et complètement séparée du livre blanc de 1996 et de la législation de 1997?

**M. Le Pan:** Pour des raisons pratiques, je n'écarte certainement pas la possibilité que cette question fasse partie du livre blanc de 1996 au lieu qu'elle fasse l'objet d'un processus parallèle. Je pense en effet à la quantité de travail à accomplir jusqu'en 1996 sur toute une gamme de sujets. Je ne crois pas que nous arrivions de toute façon à produire un document sur le système des paiements avant cette date.

**Le président:** En fait, ce que je tenais à savoir, c'est si cet aspect serait abordé plus tard ou s'il sera inclus dans le livre blanc?

**M. Le Pan:** Je préférerais l'inclure. Il y a certains éléments du système des paiements que j'aimerais mentionner. Au début de mes remarques, j'ai mis essentiellement l'accent sur l'aspect commercial. J'estime, malgré le souhait de certaines institutions, qu'il est préférable de ne pas ouvrir le système des paiements à tous. Le système des paiements comporte des risques systémiques très importants et fondamentalement l'aspect opérations de gros du système des paiements éclipse l'aspect opérations de détail.

En ce qui concerne le système des paiements, je ne pense pas que ce soit une bonne chose d'accepter que n'importe qui puisse en faire partie par opposition à ceux qui travaillent déjà dans le secteur bancaire et qui répondent à un certain nombre d'autres critères. Il existe certainement d'autres aspects importants qui ne comportent pas de risques systémiques et qui pourraient jouer un rôle assez important sur le plan de la concurrence et des bonnes relations avec le consommateur.

C'est pourquoi je tiens à limiter mes remarques à propos de notre examen du système des paiements. Un certain nombre de personnes nous ont indiqué que toute institution, quelle qu'elle soit, devrait pouvoir faire partie du système des paiements. Or, compte tenu de la structure actuelle du système, je ne suis pas d'accord avec cette opinion. Par ailleurs, nous devrions peut-être examiner certaines autres questions, particulièrement en ce qui concerne les opérations de détail. Cela pourrait faire partie du livre blanc de 1996.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Le Pan. Comme d'habitude, nous avons pensé que cette séance avec vous durerait une heure mais elle a duré près d'une heure et trois quarts. Vos commentaires ont été très utiles au comité et je répète ce que j'ai dit un peu plus tôt, que nous enverrons des exemplaires du document de M. Le Pan et de ses remarques préliminaires ainsi qu'un exemplaire du procès-verbal de l'audience d'aujourd'hui à un certain nombre d'organisations que nous inviterons à comparaître devant le comité lorsque le Parlement reprendra ses travaux après le congé de Noël, c'est-à-dire au début février.



---

*[Texte]*

That concludes this session, although I would ask the senators to stay for a few minutes and we will continue with a brief *in camera* session.

The committee continued *in camera*.

*[Translation]*

Cela termine cette séance. Je demanderais aux sénateurs de rester encore quelques minutes et nous poursuivrons par une brève séance à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

---









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

Nicholas Le Pan, Assistant Deputy Minister;  
Frank Swedlove, Director, Financial Sector Policy Division;  
Michael E. Keenan, Economist, Financial Institutions  
Division.

*Du ministère des Finances:*

Nicholas Le Pan, sous-ministre adjoint;  
Frank Swedlove, directeur, Division de la politique du secteur  
financier;  
Michael E. Keenan, économiste, Division des institutions  
financières.





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, February 14, 1995

Le mardi 14 février 1995

Issue No. 24

Fascicule n° 24

**First and only Proceedings on:**  
Bill C-46, An Act to establish the Department of  
Industry and to amend and repeal certain other Acts.

**Premier et dernier fascicule concernant:**  
Le projet de loi C-46, Loi constituant le ministère de  
l'Industrie et modifiant ou abrogeant certaines lois.

**INCLUDING:**  
The Fourteenth Report of the Committee  
(Bill C-46)

---

**Y COMPRIS:**  
Le quatorzième rapport du comité  
(Projet de loi C-46)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Bernston)  
Perrault, P.C.  
Simard  
Stewart  
Stratton  
Thériault

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Bernston)  
Perrault, c.p.  
Simard  
Stewart  
Stratton  
Thériault

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, December 13, 1994:

Second reading of Bill C-46, An Act to establish the Department of Industry and to amend and repeat certain other Acts.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Davey, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Davey, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

## ORDRE DE RENVOI

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 décembre 1994:

Deuxième lecture du projet de loi C-46, Loi constituant le ministère de l'Industrie et modifiant ou abrogeant certaines lois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Davey, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Davey, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, February 14, 1995  
(33)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, LeBreton, Stewart, Stratton and Sylvain. (5)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Gauthier and Oliver.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament,* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Department of Industry:*

Harry Swain, Deputy Minister;

Konrad von Finckenstein, Q.C., Assistant Deputy Minister, Business Law and Counsel to the Department;

Alan Nymark, Assistant Deputy Minister, Industry and Science Policy.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 13, 1994, the Committee considered Bill C-46, *an Act to establish the Department of Industry and to amend and repeal certain other Acts*.

Mr. Swain made an opening presentation and together with Mr. Nymark answered questions.

On thanking the witnesses, the Acting Chairman invited the Department to return in a year or so in order to assess how the organizational changes have worked out.

*It was agreed, — THAT* Bill C-46 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 11:40 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 14, 1995  
(34)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 4:35 p.m. in room 520, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, Kirby, LeBreton, Meighen, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament,* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 14 février 1995  
(33)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 05 dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, LeBreton, Stewart, Stratton et Sylvain. (5)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Gauthier et Oliver.

*Présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement,* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Également présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du ministère de l'Industrie:*

Harry Swain, sous-ministre;

Konrad von Finckenstein, c.r., sous-ministre adjoint, Droit des affaires et conseiller juridique auprès du ministère;

Alan Nymark, sous-ministre adjoint, Politique industrielle et politique scientifique.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 13 décembre 1994, le comité examine le projet de loi C-46, *Loi constituant le ministère de l'Industrie et modifiant ou abrogeant certaines lois*.

Monsieur Swain présente un exposé et, avec M. Nymark, répond aux questions.

En remerciant les témoins, le président suppléant invite le ministère à revenir dans un an ou à peu près, afin d'évaluer les changements organisationnels.

*Il est convenu* d'adopter le projet de loi C-46 et d'en faire rapport au Sénat sans modification.

À 11 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 14 février 1995  
(34)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 16 h 35, dans la salle 520 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, Kirby, LeBreton, Meighen, Stratton et Sylvain. (7)

*Présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement,* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.



[Texte]

The Committee discussed its future business.

At 6:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 18 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

TUESDAY, February 14, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**FOURTEENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-46, An Act to establish the Department of Industry and to amend and repeal certain other Acts, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Tuesday, December 13, 1994, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le MARDI 14 février 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**QUATORZIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-46, Loi constituant le ministère de l'Industrie et modifiant ou abrogeant certaines lois, conformément à son ordre de renvoi du mardi le 13 décembre 1994, et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président,*

JOHN SYLVAIN

*Deputy Chairman*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 14, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-46, to establish the Department of Industry, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Pursuant to the order of reference dated December 13, 1994, we are now considering Bill C-46, to establish the Department of Industry. You should have received a briefing book on Bill C-46 prepared by the department, as well as the department's Part III of the 1994-95 Estimates.

**Mr. Harry Swain, Deputy Minister, Department of Industry:** With me today are Mr. Konrad von Finckenstein who heads our legal services and who supervised the drafting of the bill before you and Mr. Alan Nymark, the Assistant Deputy Minister of Industry and Science Policy.

I propose to begin with a brief description of some of the main components and functions of Bill C-46, and how we intend to make it work. Following that we would be delighted to answer any questions you may have.

Lors de l'élaboration du projet de loi C-46, nous visions à moderniser la machine publique du développement économique et à officialiser une partie de la réorganisation de l'administration fédérale de juin 1993. Vous avez aujourd'hui entre vos mains un projet de loi qui permet notamment de conférer à un seul ministre la plupart des pouvoirs dont étaient investis auparavant Consommation et Affaires commerciales, Investissement Canada, Industrie, Sciences et Technologie et le volet télécommunications de Communications Canada.

Aujourd'hui, je tiens à vous entretenir plus particulièrement de deux aspects de notre tâche. Je vais d'abord vous expliquer pourquoi le gouvernement a voulu créer un nouveau ministère. Ensuite, je vais vous dire quelques mots sur la façon dont il s'est pris pour traduire sa réflexion en un projet de loi.

Why create a Department of Industry with such a broad sweep of responsibilities?

Simply put, changes in the economy have forced us to look at the role of government differently. In a world increasingly defined by globalization, tumbling trade barriers and accelerating changes in technologies, companies have had to change dramatically or wither. The government recognized that a characteristic of successfully adapting firms was their ability to mobilize all their resources simultaneously to deal with a myriad of pressures. These firms need a government counterpart with responsibility for a wide spectrum of micro-economic issues that can also deal with a variety of issues simultaneously.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 14 février 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-46, constituant le ministère de l'Industrie, se réunit aujourd'hui à 10 h pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Conformément à l'ordre de renvoi du 13 décembre 1994, nous étudions actuellement le projet de loi C-46, constituant le ministère de l'Industrie. Vous devriez avoir reçu le cahier d'information sur le projet de loi C-46, préparé par le ministère, ainsi que la partie III du Budget de 1994-1995 du ministère.

**M. Harry Swain, sous-ministre, ministère de l'Industrie:** M'accompagnent ce matin, M. Konrad von Finckenstein, qui dirige nos services juridiques et qui a supervisé la rédaction du projet de loi que vous étudiez aujourd'hui, ainsi que M. Alan Nymark, sous-ministre adjoint, Politique industrielle et politique scientifique.

Je propose de commencer par une brève description de certaines des principales composantes et fonctions du projet de loi C-46. Je vais ensuite vous expliquer comment nous entendons nous y prendre pour le mettre en application. Nous serons ensuite heureux de répondre à vos questions.

Our task in Bill C-46 was to modernize the government's economic development machinery by giving effect to part of the June 1993 reorganization of the federal government. This bill brings together under one minister most of the powers that formerly were invested with Consumer and Corporate Affairs, Investment Canada, Industry, Science and Technology and the telecommunications side of Communications Canada.

I would like to focus my remarks today on two aspects of this work. First, I want to explain the government's purpose for creating a new department. Second, I will talk about the government's approach to turning its thinking into a legislative proposal.

Pourquoi créer un ministère de l'Industrie détenant un large éventail de responsabilités?

C'est simple, l'évolution de l'économie nous a obligés à envisager le rôle de l'État différemment. Dans un monde caractérisé par la globalisation, la chute des obstacles tarifaires et l'évolution de plus en plus rapide de la technologie, les entreprises ont dû changer radicalement, sinon elles ont péri. Le gouvernement s'est aperçu que les entreprises qui se sont épanouies sont celles qui ont pu mobiliser toutes leurs ressources en même temps, ce qui leur a permis d'affronter toutes sortes de pressions. Ces entreprises doivent pouvoir compter sur un organisme gouvernemental dont le mandat touche une foule de questions microéconomiques, et qui peuvent aussi traiter plusieurs questions en même temps.

## [Text]

The previous structure of government impeded our ability to deal with this new world. With compartmentalized responsibilities, there was a tendency to look at firms not as whole but as a collection of parts, each with a different connection to government. It is difficult to have broad, structural, micro-economic policy in such circumstances. However, that is what is needed. Our standard of living is ultimately determined by the success of these increasingly complex firms.

Le secteur des télécommunications est au nombre des secteurs les plus importants et les plus prospères de l'économie. Il contribue également à assurer la compétitivité d'autres secteurs. Jusqu'à présent pourtant, deux ministères, l'ancien ministère des Communications et Industrie, Sciences et Technologie, se partageaient cette responsabilité fondamentale. La politique de concurrence était du ressort de Consommation et Affaires commerciales, la politique de l'investissement, d'un autre organisme. Quant à l'industrie des télécommunications, elle évolue rapidement, à un rythme qui se mesure en jours et non en décennies. Il est donc difficile d'envisager comment l'ancienne structure aurait pu produire une politique publique cohérente sur une question comme l'autoroute de l'information par exemple, laquelle déborde l'ancien cadre bureaucratique.

Now we have almost all of the policy instruments that matter around the same table. I can tell you from personal experience that this has produced a more sophisticated understanding of industry in government. The result is a marketed, more pro-competitive approach, one that promotes the development of all aspects of the information industries, including the cultural sector, while maximizing consumer choice. The new approach can be seen at work in the government's actions on issues such as direct-to-home satellites and the convergence hearings before the CRTC.

Another example of the new approach is the publication in December of the document entitled *Building a More Innovative Economy*. The orange book, as we fondly call it, outlines a micro-economic growth strategy built around the pillars of an efficient market, trade, infrastructure and technology. The goal is to help our firms compete, not by providing distorting subsidies, but by creating the conditions for success. For example, the action plan includes comprehensive regulatory reform, paper burden reduction and a Team Canada approach to tourism promotion. Working with other departments, we were able to set out 32 initiatives that we believe will help Canadians to adapt to the realities of new markets.

Inside the department, there have also been significant changes. We see our role determined by three essential tasks: providing

## [Traduction]

L'ancienne structure de l'appareil gouvernemental nous empêchait de bien nous occuper de ce nouveau monde. Comme les responsabilités étaient compartimentées, nous avions tendance à voir les entreprises comme un rassemblement de parties plutôt que comme un ensemble, chaque partie ayant un lien différent avec le gouvernement. Il est difficile d'élaborer de grandes politiques économiques structurelles dans une telle situation. Pourtant, c'est exactement ce que nous devons faire. Notre niveau de vie tient en fin de compte au succès de nos entreprises, qui sont de plus en plus complexes.

Telecommunications is among the most important and successful sectors of the economy. It is also a determinant in the ability of other sectors to compete. Yet, until now, basic responsibility for this area was split between the old Department of Communications and Industry, Science and Technology Canada. Competition policy was the jurisdiction of Consumer and Corporate Affairs, while investment policy came under another agency. The telecommunications industry is one that moves in days, not decades. It is difficult to contemplate how the previous structure could have produced coherent public policy on an issue like the information highway, which challenges the old bureaucratic borders.

Maintenant, nous disposons de presque tous les instruments d'action importants. En me basant sur ma propre expérience, je peux vous dire que ce réaménagement a aidé les pouvoirs publics à mieux comprendre l'industrie. Il a permis d'élaborer une démarche axée sur les marchés, plus ouverte à la concurrence, qui favorise tous les aspects des industries de l'information, y compris du secteur culturel, tout en offrant aux consommateurs un choix plus vaste. Cette nouvelle démarche est déjà à l'oeuvre dans les activités du gouvernement, par exemple, les audiences portant sur la radiodiffusion directe du satellite au foyer et sur l'autoroute de l'information que tient le CRTC.

La publication, en décembre dernier, du document intitulé *L'innovation: La clé de l'économie moderne* est un autre exemple de cette nouvelle démarche. Ce document, que nous appelons tendrement le Livre orange, expose les grandes lignes d'une stratégie de croissance micro-économique dont les fondements sont un marché efficient, le commerce, l'infrastructure et la technologie. L'objectif visé est d'aider nos entreprises à être en mesure de rivaliser avec leurs concurrents, non en leur accordant des subventions déformatrices, mais en créant les conditions propices à leur succès. Le plan d'action prévoit, par exemple, une réforme en profondeur de la réglementation, la réduction des formalités administratives et le recours au concept de l'Équipe Canada pour promouvoir le tourisme. En collaboration avec d'autres ministères, nous avons pu établir 32 initiatives qui aideront les Canadiens à s'adapter aux nouvelles réalités du marché.

D'importants changements ont aussi été apportés au sein du ministère. À notre avis, notre mission consiste en trois tâches



*[Texte]*

marketplace services, promoting sectoral development and shaping policy. We can talk about the details of these later.

Work in the new department will be organized around its outputs. There will be formal business plans for operational units, performance targets, quarterly accountability, and, where appropriate, we will be equipping our special operating agencies with a revolving fund to provide the unit's management with greater control of our operations. To the extent possible, we are adopting practices which are very much like business practices in terms of the relationship between the deputy minister and the managers of operational parts of the department and the provision of service to the public. This means an increase both in the accountability and the autonomy of management.

Le deuxième sujet que je voulais aborder aujourd'hui est la façon dont le gouvernement a voulu concrétiser sa réflexion en un projet de loi. C'est une question importante étant donné que nous voulions faire preuve d'un esprit novateur en ce qui concerne les synergies de notre nouvelle organisation, mais que nous voulions éviter la nouveauté dans le projet de loi lui-même. Les mandats et les pouvoirs des ministères fédéraux ont en effet, été modifiés trop fréquemment au cours de la dernière génération.

Pour sa part, le projet de loi C-46 ne modifie guère la situation. De fait, pour la rédaction de la majeure partie du projet de loi, les auteurs se sont servis du libellé de la loi actuelle. L'objectif était de rationaliser et de simplifier, plutôt que de modifier. Les Canadiens qui avaient l'habitude de traiter avec n'importe lequel des organismes antérieurs éprouveront peu de difficultés à comprendre les pouvoirs et les responsabilités du nouveau ministère.

Il n'est proposé que d'apporter quelques modifications sans conséquence, dont la plupart ne visent qu'à clarifier le libellé de la loi. Il y a une exception aux articles 18 à 22 qui confèrent au ministre le pouvoir, sous réserve de certaines conditions, de fixer des droits pour l'obtention de produits, de services ou d'approbations réglementaires fournis par le ministère. Selon les nouvelles règles, toute modification des droits sera automatiquement soumise au comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes de l'examen de la réglementation.

Bill C-46 will have important implications for a number of existing pieces of legislation. The Investment Canada Act will remain in place but will be amended to remove the provision creating Investment Canada as a separate department. The position of Director of Investment will be created, and this person will advise and assist the minister in the administration of the legislation.

After the passage of Bill C-46, the Department of Communications Act and the Corporate Affairs Act will remain in force, in skeletal form, until other affected departments revise their legislation. The other departments involved are Health, Heritage, and Agriculture.

*[Translation]*

essentielles: offrir les services nécessaires au marché, favoriser le développement sectoriel et formuler les politiques requises. Nous pourrions en parler davantage plus tard.

Le travail du nouveau ministère s'articulera autour de ses extrants. Il y aura des plans d'affaires officiels pour les unités opérationnelles, des objectifs de rendement et des comptes rendus trimestriels. Au besoin, nous doterons nos organismes de service spécial d'un fonds renouvelable afin de permettre à la gestion d'exercer un meilleur contrôle de nos activités. Dans la mesure du possible, nos pratiques ressembleront beaucoup à celles du secteur privé pour ce qui touche les liens entre le sous-ministre et les gestionnaires des unités opérationnelles du ministère et la prestation du service au public. Cela signifie que les gestionnaires auront plus d'autonomie et qu'ils devront rendre compte de leurs actions.

The second topic that I wanted to discuss today is the manner in which the government sought to translate its intent into legislation. This is an important issue because while we sought to be innovative in the synergies of the new organization, we wanted to avoid novelty in the Act itself. The mandates and powers of federal department have been changed too frequently over the past generation.

In contrast, Bill C-46 changes very little. In fact, much of the bill was drafted using text from the current legislation. The goal was streamlining and simplification, rather than change. Canadians who became accustomed to dealing with any of the predecessor organizations will have little difficulty understanding the powers and responsibilities of the new department.

Only a few minor changes are proposed, most of which could be classified as clarifying existing language. An exception is contained in clauses 18 to 22 which give the minister power, subject to certain conditions, to fix fees for products, services and regulatory approvals provided by the department. Under the new rules, any changes in fees will be automatically referred to the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons for the Scrutiny of Regulations.

Le projet de loi C-46 aura des répercussions importantes sur un certain nombre de mesures législatives. La Loi sur Investissement Canada demeurera en vigueur, mais elle sera modifiée pour supprimer la disposition faisant d'Investissement Canada un ministère distinct. Le poste de directeur de l'Investissement sera créé, et son titulaire conseillera et aidera le ministre sur les questions touchant l'application de la Loi.

Après l'adoption du projet de loi C-46, la Loi sur le ministère des Communications et la Loi sur les Affaires commerciales demeureront aussi en vigueur, bien que dans leurs grandes lignes, jusqu'à ce que les autres ministères touchés, soit Santé, Patrimoine et Agriculture, aient révisé leurs lois respectives.



*[Text]*

Bill C-46 does not significantly affect the Bureau of Competition Policy. The Director of Competition Policy will continue to exercise his or her mandate under the separate Competition Act.

One area that does not fall under the responsibility of the new department is regional development. Honourable senators will recall that in the 1970s DREE and ITC coexisted uneasily, with the latter responsible for national economic efficiency and the former responsible for regional equity. In the successive evolutions of the 1980s, these functions were first combined in one department, DRIE, and then progressively split. We called it the Ministry of Industry, Science and Technology, so it went from DRIE to MOIST. It was then progressively split between what became ISTC and the regional agencies for Atlantic Canada, the West and Quebec. ACOA and WED are now constituted under their own legislation.

Bill C-46 does not change this basic structure. Like its predecessor, ISTC, the new department will be responsible for regional development in Ontario and Quebec. The power for regional development in Quebec will be transferred to a minister responsible for regional development there, in the current case, Mr. Martin, when Bill C-46 is proclaimed.

The remaining responsibility for regional development is therefore for Ontario. The only part of this mandate that is currently resourced is FedNor, the regional development agency for northern Ontario. There are no special allocations or machinery currently assigned to southern or eastern Ontario, save for a small amount of funding to mitigate the effects of DND base closures.

En terminant, permettez-moi de résumer mon propos en précisant que le projet de loi C-46 a pour objet de contribuer à modifier sensiblement la manière dont l'État s'occupe des questions microéconomiques, et ce, en atténuant le plus possible les conséquences sur l'organisation.

Mr. Chairman, we would be delighted to try to respond to any questions. Thank you.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Swain.

I apologize to the committee. Apparently our translation is not coming through properly. The technical staff has been advised, and we hope soon to have the problem remedied.

Any time I hear of consolidation or streamlining in government, I applaud, particularly in this day and age where the emphasis is on saving money and reducing debt. Anything of that nature is welcome.

I understand from other sources, Mr. Swain, that the various departments which are going to be combined into Industry had a budget of approximately \$3 billion and a staff of 6,000. I further understand that all of this consolidation will eliminate somewhere around 230 jobs. Would you be good enough to comment on that and tell us whether or not this is true? How much money is going

*[Traduction]*

Le projet de loi C-46 ne touche pas de façon importante le Bureau de la politique de concurrence. Le directeur de la Politique de concurrence continuera de s'acquitter de son mandat en application de la Loi sur la concurrence.

Un domaine qui n'incombe pas au nouveau ministère est le développement régional. Les honorables sénateurs se rappelleront sans doute que dans les années 70, le ministère de l'Expansion économique régionale et le ministère de l'Industrie et du Commerce coexistaient difficilement, le premier étant responsable l'équité régionale, et le second, de l'efficacité économique nationale. Durant les années 80, ces fonctions ont été d'abord combinées pour être confiées à un ministère, Expansion industriel régionale, puis séparées progressivement en ce qui est devenu ISTC et les organismes régionaux chargés des provinces maritimes, de l'Ouest et du Québec. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Diversification de l'économie de l'Ouest canadien sont désormais constituées en vertu de leur propre loi.

Le projet de loi C-46 ne modifie pas cette structure fondamentale. À l'instar de l'organisme qui l'a précédé, ISTC, le nouveau ministère sera chargé du développement régional en Ontario et au Québec. La responsabilité du développement régional au Québec sera transférée à un ministre responsable du développement régional au Québec, en l'occurrence M. Martin, une fois le projet de loi C-46 promulgué.

La seule responsabilité qui reste en matière de développement régional concerne l'Ontario. La seule partie de ce mandat qui dispose de ressources à l'heure actuelle, c'est FedNor, l'organisme de développement régional du nord de l'Ontario. Il n'y a aucune affectation spéciale ou machinerie prévue actuellement pour le sud ou l'est de l'Ontario, sauf une petite somme pour atténuer les effets de la fermeture des bases militaires.

In conclusion, let me just say in summary that the purpose of Bill C-46 is to help bring about a major change in the government's approach to micro-economic issues while minimizing the amount of organizational stress.

Monsieur le président, nous serons heureux de tenter de répondre aux questions. Merci.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Swain.

Je prie le comité de nous excuser. Il semble que l'interprétation n'arrive pas bien. Le personnel technique en a été informé et nous espérons corriger la situation rapidement.

Chaque fois que j'entends parler de consolidation ou de rationalisation au gouvernement, je me réjouis, surtout quand on cherche, comme c'est le cas actuellement, à réaliser des économies et à réduire la dette. Toute mesure en ce sens est la bienvenue.

Je crois comprendre, d'après d'autres sources, monsieur Swain, que les divers ministères qui seront regroupés au ministère de l'Industrie avaient un budget d'environ 3 milliards de dollars et un effectif de 6 000 personnes. Je crois comprendre également que toute cette consolidation éliminera environ 230 emplois. Auriez-vous l'obligeance de nous dire si ces renseignements sont

[Texte]

to be saved? The estimate we have is only \$2.5 million, which seems very small if we are supposed to be downsizing government.

**Mr. Swain:** No, sir, we have done better than that. When the four groups were brought together in June 1993, the head count was 6,300. In the year and-a-half since then, it has gone down to 5,625, mostly as a result of taking overhead out of the operation. We have cut back on our corporate services and on duplicative personnel or operations. We have taken all of that out without, I believe, affecting service to the public. That was a sheer efficiency gain by putting the four of us together.

**The Deputy Chairman:** Is that before or after the amalgamation of these departments? The departments have not yet officially been amalgamated. This reduction of approximately 400 people took place before the departments were put together, simply downsizing what already existed; is that correct?

**Mr. Swain:** Yes, sir.

**The Deputy Chairman:** What will the number be when all of these things are put together? You started with 6,000 and brought it down to 5,600. What will the number be in a year from now?

**Mr. Swain:** We have been operating the four departments as one since the middle of 1993. Should this bill fail to pass and the four antecedent departments have to be resurrected, there would be a great deal more overhead and staff would have to be rehired and brought back in. Effectively, we have dispensed with the services of about 700 people by assuming that we would be able to operate under the new structure.

**The Deputy Chairman:** What does that mean in dollars and cents?

**Mr. Swain:** The all-in cost of each of those public servants who are now no longer working for us, including the operating budget that would attach to each position to pay the heat, rent, light and so on, would be in the order of \$75,000.

Thus, *grosso modo*, \$75,000 times 700 represents \$50 million which we have taken out of the costs so far.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much.

**Senator Stewart:** My questions, Mr. Chairman, are based on the opening statement and what I really want is amplification of points that were either made or referred to.

Members of the committee will not be surprised at my first question. On page 3 of your text, Mr. Swain, you refer to globalization. I will read a couple of sentences.

Simply put, changes in the economy have forced us to look at the role of government differently. In a world defined by globalization, tumbling trade barriers and accelerating changes in technology, companies have either adapted or withered.

The reason, Mr. Chairman, that I am interested in asking about globalization in this context is that the Standing Senate Committee on Foreign Affairs has also been trying to understand the

[Translation]

exacts? Quelles sommes pourront être économisées? D'après les estimations que nous avons, 2,5 millions de dollars seulement, ce qui semble bien peu si nous voulons réduire la taille du gouvernement.

**Mr. Swain:** Non monsieur, nous avons fait mieux que cela. Quand nos quatre groupes ont été réunis, en juin 1993, il y avait 6 300 employés. Au cours des 18 mois qui ont suivi, ce chiffre a été ramené à 5 625, surtout parce que nous avons réduit nos frais généraux. Nous avons réduit nos services généraux et le personnel ou les opérations qui faisaient double emploi. Nous nous sommes débarrassés de tout cela, sans nuire au service au public, je crois. Cette efficience accrue résulte directement de la fusion de ces quatre groupes.

**Le vice-président:** Avant ou après la fusion de ces ministères? Les ministères n'ont pas encore fusionné officiellement. La réduction d'environ 400 personnes a eu lieu avant que les ministères ne soient regroupés, simplement en réduisant ce qui existait déjà, n'est-ce pas?

**Mr. Swain:** Oui monsieur.

**Le vice-président:** Quel sera le chiffre lorsque tous les éléments seront regroupés? Vous êtes partis de 6 000 pour descendre à 5 600. Quel sera le chiffre dans un an?

**Mr. Swain:** Les quatre ministères fonctionnent en un seul depuis le milieu de 1993. Si le projet de loi n'est pas adopté et que les quatre anciens ministères doivent être reconstitués, les frais généraux augmenteraient considérablement et il faudrait réembaucher du personnel. De fait, nous nous sommes dispensés des services d'environ 700 personnes en supposant que nous pourrions fonctionner dans la nouvelle structure.

**Le vice-président:** Qu'est-ce que cela représente financièrement?

**Mr. Swain:** Le coût global de chacun de ces fonctionnaires qui ne travaillent plus pour nous, y compris le budget de fonctionnement rattaché à chaque poste pour payer le chauffage, le loyer, l'électricité, et cetera, est de l'ordre de 75 000 \$.

Par conséquent, *grosso modo*, 75 000 \$ fois 700 représente 50 millions de dollars de coûts en moins jusqu'ici.

**Le vice-président:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Stewart:** Mes questions, monsieur le président, se fondent sur la déclaration. En réalité, je voudrais des précisions sur des affirmations qui ont été faites ou des aspects qui ont été mentionnés.

Les membres du comité ne seront pas surpris de ma première question. À la page 2 de votre texte, monsieur Swain, vous parlez de mondialisation. Je lirai quelques phrases.

C'est simple, l'évolution de l'économie nous a obligés à envisager le rôle de l'État différemment. Dans un monde caractérisé par la mondialisation, la chute des obstacles tarifaires et l'évolution de plus en plus rapide de la technologie, les entreprises se sont adaptées ou elles ont péri.

Monsieur le président, si je veux poser des questions sur la mondialisation dans ce contexte, c'est que le comité sénatorial permanent des affaires étrangères essaie lui aussi de comprendre



[Text]

implications for Canada of the many things which seem to be included under globalization.

Can the witness or witnesses tell us how they see globalization affecting Canada in the aspects or facets of the economy with which the department will be dealing?

Where is the interface between what is covered by that term "globalization" and the work of the department?

**Mr. Swain:** Senator, that is the heart of the question. I am sure you have all been lectured at great lengths about the key features of the movement towards globalization: the idea that trade barriers no longer allow us to shelter our activities and that technology, particularly communications technology, means that firms are instantly exposed to competitive pressures from around the world. Even if a firm is a local or regional one within Canada, it suddenly finds itself exposed to import competition from the Far East or Europe or wherever.

In that kind of world, some of the techniques used by the Canadian governments in the past for economic development purposes no longer seem to work very well. Some of them, effectively, are outlawed. For example, many of the direct subsidies in which we used to engage with such gusto are, if not prohibited, strongly frowned upon by our trading partners now that we are bound to a rule of law.

At the same time, questions of getting the right general framework for business — making it attractive, making Canada an attractive place for people to invest and to work — come to the forefront more and more. Some examples of the aspects with which we are involved are set out in the orange book. However, we also deal with the marketplace services provided by the department; for example, an intellectual property regime that works — patents, copyrights, trade marks and so on.

Canada is very much at the forefront of an international movement to get global discipline on those kinds of things. You will be aware of the current fight between the United States and China on just that issue.

Our purpose is to have an intellectual property regime in this country which is second to none and which, by itself, constitutes an attraction to internationally foot-loose investment capital. That is just one example.

It is odd to talk about this as a competitive advantage but I think Canada's bankruptcy regime fits within that mould. We have a mechanism for taking assets in failing hands and giving investors a period to reorganize and try to keep it going on a on-going basis or to swiftly move those assets into the hands of other entrepreneurs before they waste away.

In this respect, our law is much better than the American one where reorganizations are typically completed in weeks, as opposed to the years required for U.S. Chapter 11 procedures. The quality of our 1992 legislation is recognized, for example, by Australia which virtually copied it.

[Traduction]

les implications, pour le Canada, des nombreux éléments qu'on semble inclure dans la mondialisation.

Le ou les témoins peuvent-ils nous expliquer quels seront, selon eux, les effets de la globalisation sur le Canada, dans les domaines ou les facettes de l'économie dont s'occupera le ministère?

Quel est le lien entre la réalité que recoupe le terme «globalisation» et le travail du ministère?

**M. Swain:** Sénateur, vous touchez au coeur de la question. Je suis certain qu'on vous a tous seriné les caractéristiques importantes du mouvement vers la mondialisation: l'idée que les barrières commerciales ne nous permettent plus de protéger nos activités et que la technologie, en particulier celle des communications, fait en sorte que nos entreprises sont constamment exposées à des pressions concurrentielles qui viennent du monde entier. Même lorsqu'une entreprise canadienne est locale ou régionale, elle subit soudainement la concurrence des importations en provenance de l'Extrême-Orient, de l'Europe ou d'ailleurs.

Dans un monde comme celui-là, certaines techniques employées par le passé par les gouvernements canadiens à des fins de développement économique ne semblent plus fonctionner très bien. Quelques-unes sont même interdites. Ainsi, un grand nombre des subventions directes que nous avions l'habitude d'accorder si généreusement sont, sinon carrément interdites, du moins vues d'un très mauvais oeil par nos partenaires commerciaux, maintenant que nous sommes liés par une règle de droit.

Par ailleurs, on se demande de plus en plus comment trouver le bon cadre commercial général, comment être attrayant, comment faire du Canada un pays où il est intéressant d'investir et de travailler. Certains exemples des aspects dont nous nous occupons sont décrits dans le Livre orange. Mais nous nous occupons aussi des services au marché fournis par le ministère; par exemple, un régime de propriété intellectuelle qui fonctionne, brevets, droits d'auteur, marques de commerce, et cetera.

Le Canada est vraiment à l'avant-garde d'un mouvement international visant à instaurer une discipline mondiale dans ces domaines. Vous êtes certainement au courant de la bataille que se livrent actuellement les États-Unis et la Chine à ce sujet.

Nous voulons que notre pays possède un régime de propriété intellectuelle sans pareil et qui, en soi, attire des investissements internationaux tout à fait libres. Ce n'est qu'un exemple.

Il peut sembler bizarre de le considérer comme un avantage concurrentiel, mais je pense que le régime de faillites du Canada en est vraiment un. Nous disposons d'un mécanisme qui permet de saisir des actifs d'une entreprise en difficulté et de donner aux investisseurs le temps de se réorganiser et de tenter d'assurer la poursuite des activités ou de céder rapidement ces actifs à d'autres entrepreneurs avant qu'ils ne soient gaspillés.

À cet égard, nos lois sont bien supérieures aux lois américaines, car des réorganisations s'effectuent généralement en quelques semaines, alors qu'il faut des années aux États-Unis pour remplir les formalités prévues au chapitre 11. La qualité de notre loi de 1992 est reconnue, entre autres par l'Australie, qui l'a copiée presque intégralement.



[Texte]

We have a spectrum management organization. That sounds like a routine, dull kind of operation, but we have always thought it a good idea that, for example, when you operate your garage door somebody's pacemaker does not stop. Arranging non-overlapping uses of the electromagnetic spectrum is no mean trick. We issue about 900,000 licences a year. We do it in about one-sixth of the time that the United States does it.

Therefore, part of my answer is that the services to the marketplace provided by our department have to be first class. That is an interesting challenge to operational management. We hope to persuade the government to introduce legislative changes in some of these areas over the next year or so which will doubtless come before this committee.

**The Deputy Chairman:** You have given three examples. Am I to understand that the intellectual property regime in Canada is primarily a concern of your department?

**Mr. Swain:** Yes, sir. The Canadian Intellectual Property Organization is one of our special operating agencies.

**Senator Stewart:** What about bankruptcy law?

**Mr. Swain:** The Superintendent of Bankruptcy is part of our department.

**Senator Stewart:** Staying with the same topic, I want to ask you another question. If I had known you were going to talk about globalization — perhaps I should have guessed it — I would have brought down an article which I have in my office. If I recall the title correctly, it is, "How the United States Blew Its Technological Lead".

If I recall the contents correctly, the author is arguing that at a certain point in the past, perhaps 30 or 35 years ago, the United States had a great deal of technological competence which was not in the hands of the Japanese. The Japanese shrewdly flattered the Americans by emulating their technology and then putting together a strategy, whereas the Americans, perhaps by reason of smugness, really did not do anything to realize on their advantages.

Assume that there are two models here. I suppose there are some people who would dispute that there are really two, that there was the American model and the Japanese model. However, assume that there are two models. You seem to be implying that your department will play a role in a kind of national strategy, a coordinating role, more similar to the Japanese model than to the one that the Americans once followed. Have I said enough to tell you what I want you to talk about?

**Mr. Swain:** I may have read the same article. I think it was based on a pre-recessionary view of Japan and the United States where there was a lot of moaning about brass belts in the U.S. and Japan *über alles*. The lesson in the last four or five years has been to smartly reverse conventional wisdom on that notion. A lot of people look at the tremendous resurgence of American industry and its absolute dominance respecting many of the leading subsectors in the information technology world.

[Translation]

Nous avons une organisation de gestion du spectre. Cela peut sembler des activités routinières, ennuyeuses, mais nous avons toujours pensé que c'était une bonne idée, par exemple, de ne pas provoquer l'arrêt d'un stimulateur cardiaque lorsqu'on ouvre électroniquement une porte de garage. Faire en sorte que les utilisations du spectre magnétique ne se chevauchent pas n'est pas une sinécure. Nous délivrons environ 900 000 licences par année et environ six fois plus vite qu'aux États-Unis.

Par conséquent, je réponds entre autres que les services fournis au marché par notre ministère doivent être de première qualité. C'est un intéressant défi de gestion opérationnelle à relever. Nous espérons persuader le gouvernement d'apporter d'ici environ un an des changements législatifs dans certains de ces domaines, et ces changements seront certainement portés à l'attention de votre comité.

**Le vice-président:** Vous avez donné trois exemples. Dois-je comprendre que le régime de propriété intellectuelle du Canada relève principalement de votre ministère?

**M. Swain:** Oui monsieur. L'Office de la propriété intellectuelle du Canada est l'une de nos organisations de service spécial.

**Le sénateur Stewart:** Et le droit sur les faillites?

**M. Swain:** Le Surintendant des faillites fait partie de notre ministère.

**Le sénateur Stewart:** Dans le même ordre d'idées, je voudrais vous poser une autre question. Si j'avais su que nous allions parler de globalisation (j'aurais peut-être dû y penser) j'aurais apporté un article que j'ai dans mon bureau. Si je me souviens bien, le titre est «*How the United States Blew Its Technological Lead*».

Si je me souviens bien du contenu, l'auteur soutient qu'il y a un certain nombre d'années, peut-être 30 ou 35 ans, les États-Unis possédaient de grandes compétences technologiques que n'avaient pas les Japonais. Les Japonais ont subtilement flatté les Américains en imitant leur technologie, puis ils ont élaboré une stratégie, tandis que les Américains, peut-être par suffisance, ne se sont pas vraiment efforcés d'exploiter leurs avantages.

Supposons qu'il y ait deux modèles. Certains contesteraient sans doute le fait qu'il n'y en ait que deux, soit le modèle américain et le modèle japonais. Mais supposons quand même qu'il y a deux modèles. Vous semblez laisser entendre que votre ministère jouera un rôle dans une espèce de stratégie nationale, un rôle de coordination, ressemblant davantage au modèle japonais qu'au modèle que les Américains ont déjà suivi. En ai-je assez dit pour que vous voyiez où je veux en venir?

**M. Swain:** J'ai peut-être lu le même article. Je pense qu'il se fondait sur une analyse du Japon et des États-Unis avant la récession et qu'on se lamentait beaucoup des ceintures de cuivre aux États-Unis et du Japon *über alles*. La leçon des quatre ou cinq dernières années a été qu'il faut sagement contester la croyance populaire à ce sujet. Bien des gens sont impressionnés par le regain formidable de l'industrie américaine et par sa domination absolue dans un grand nombre de sous-secteurs de la technologie de l'information.

## [Text]

Look at poor Japan. Whatever happened to them? Combine that with the financial difficulties felt by Japanese banks and their particular structural problems. Japanese economic performance for the last three or four years has been awfully flat. They went from several decades of 6, 8, 9 per cent growth down to 0 or 1 per cent. The effect on their morale has been extraordinary. I was there last year, and everywhere you went in corporate Japan, there was this hitching.

**Senator Stewart:** To what do you attribute that? Was it, to a large extent, the fact that their constant growth and prosperity depended upon consumers in other parts of the world wanting to buy their products? In other words, was it on the demand side rather than supply side? They could be doing the thing right on the supply side and yet go into the kind of funk to which you refer by reason of what has happened in other parts of the world.

**Mr. Swain:** I think there are several factors involved. One is that domestic consumption in Japan has been nothing like what it has been in other G-7 countries, for example. They have been remarkably slow to move towards a consumer society. There is some evidence that that is changing now, partly demographically driven and partly by emulating the rest of the world.

There is also a strong sense among Japanese policymakers — and you are alluding to the famous MITI and asking whether we aspire to be the same thing. The question is this: Has MITI been successful? They have changed their tune remarkably in recent years. They have the feeling that Japan has been insufficiently innovative at the basic science end of the spectrum. They have been enormously successful at seizing on and adapting technologies and creating companies, but their contribution at the front end has been lacking. They are moving substantial government investment through the agency for industrial science and technology, which is part of MITI, and whose director general was here to visit us a couple of weeks ago.

**Senator Stewart:** Are you saying that they are beginning to think that they have to go back to basic research?

**Mr. Swain:** Yes.

**Senator Stewart:** That is what some of the ivory tower people were telling us some time back.

**Mr. Swain:** The Japanese are putting a great deal of money behind that thought right now.

You go on to the interesting question of what is our role supposed to be with respect to science and technology.

First, I do not think we have ever aspired — and certainly do not now — to something like the mythic behaviour of MITI back in the 1950s and 1960s when it was supposed to have told Honda to stick with motorcycles. We do not want to do that.

## [Traduction]

Regardons ce pauvre Japon. Qu'en est-il advenu? Ajoutons à cela les difficultés financières des banques japonaises et les problèmes structurels particuliers. L'économie japonaise est vraiment au point mort depuis trois ou quatre ans. Après des décennies de croissance à des taux de 6, 8, 9 p. 100, la croissance est tombée à 0 ou 1 p. 100. L'effet sur le moral des Japonais a été extraordinaire. Je suis allé au Japon l'an dernier et, dans toutes les entreprises japonaises, on sentait ce malaise.

**Le sénateur Stewart:** À quoi l'attribuez-vous? Peut-être, dans une large mesure, au fait que la croissance et la prospérité constantes du Japon dépendaient du désir des consommateurs d'autres régions du monde d'acheter les produits japonais? Autrement dit, à des facteurs de la demande plutôt que de l'offre? Les Japonais pourraient agir sur l'offre et avoir pourtant la frousse dont vous avez parlé à cause de ce qui est arrivé ailleurs dans le monde.

**M. Swain:** Je pense qu'il y a plusieurs facteurs en cause. L'un d'eux est que la consommation intérieure au Japon ne se compare nullement à celle des autres pays du groupe des Sept, par exemple. Les Japonais ont été extrêmement lents à se diriger vers une société de consommation. Des signes indiquent que cette situation est en train de changer, en partie à cause de facteurs démographiques et en partie parce que les Japonais veulent imiter le reste du monde.

Les décideurs japonais sont également convaincus, et vous avez fait allusion au fameux MITI et avez demandé si nous aspirons à faire la même chose. La question qu'il faut se poser est la suivante: Le MITI a-t-il réussi? L'orientation a changé considérablement ces dernières années. Ils ont l'impression que le Japon n'a pas été assez novateur au niveau des sciences fondamentales. Les Japonais ont très bien réussi à saisir des technologies et à les adapter et à créer des entreprises, mais leur contribution à la base a fait défaut. Le gouvernement investit des sommes considérables, par l'entremise de l'agence pour les sciences et la technologie industrielles, qui relève du MITI, et dont le directeur général est venu nous rendre visite il y a quelques semaines.

**Le sénateur Stewart:** Êtes-vous en train de dire qu'ils commencent à penser qu'ils doivent revenir à la recherche fondamentale?

**M. Swain:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** C'est ce que certaines personnes de la tour d'ivoire nous disaient il y a un certain temps.

**M. Swain:** Les Japonais y investissent des sommes considérables actuellement.

Vous posez la question très intéressante de notre rôle à l'égard des sciences et de la technologie.

Premièrement, je ne pense pas que nous ayons jamais aspiré (et nous n'aspirons certainement pas actuellement) à quelque chose comme le comportement mythique du MITI dans les années 50 ou 60, lorsqu'il aurait dit à Honda de se contenter de continuer à fabriquer des motocyclettes. Ce n'est pas notre intention.



## [Texte]

On the other hand, the legislation before you assigns to my minister a coordinating responsibility for science and technology policy across the Government of Canada, one of whose current manifestations is a science and technology review which will go to cabinet sometime this spring. So, in one sense, we are in mid-flight.

One of the techniques we have found useful and attractive — and we find it so because Canadian industry finds it so — is something called a “sector competitiveness framework” or a “technology road map”. These are bits of jargon, but imagine a scheme in which officers of the department get together with a group of people from an industrial sector who share common problems of competitiveness, whether it be access to capital or foreign markets or technology, and begin to draw out of these expert people and their firms.

One of the key problems that you face which government can do something about is that sometimes we have technology problems. We need to move our industry forward to the front edge of international practice. We would really like, for example, this laboratory of the National Research Council or the Communications Research Centre to work with us in this area. Close consultation with industry can bring a shared appreciation across many firms of what the state of the art is in the world, what the best practices are, and where we might make some focused investment. Our aim, having gone that far, is not to take over and do it, but to make sure that the government's R&D resources slip in behind and are made available to help Canadian industrial sectors.

**Senator Stewart:** My next question relates to clause 18(1). It reads as follows:

The Minister may, subject to any regulations that the Treasury Board may make for the purposes of this section, fix the fees to be paid for a service or the use of a facility provided by the Minister, the Department or any board or agency of the Government of Canada for which the Minister has responsibility.

The clause says the minister may fix the fees. Another clause implies, but does not say, that the Treasury Board will make regulations which must be respected by the minister.

I assume that there will be such regulations, but would you explain how this fee regime will be set up? I do not want a detailed explanation, but how do you envision it?

**Mr. Swain:** Senator, we are a department with an income statement of about \$320 million at the moment. We take in a great deal of revenue. We charge for radio licences, and so on.

This clause authorizes changes to those fees and the structure of fees subject to safeguards by the Treasury Board and ultimately by Parliament itself.

## [Translation]

Par contre, le projet de loi que vous étudiez confie à mon ministère un rôle de coordination de la politique des sciences et de la technologie à l'échelle du gouvernement canadien, un rôle qui se manifeste actuellement par l'examen des sciences et de la technologie dont le Cabinet sera saisi au printemps. Par conséquent, en un sens, nous avons déjà pris notre envol.

L'une des techniques que nous avons trouvée utile et attrayante (et ce, parce que l'industrie canadienne est de cet avis) est ce qu'on appelle un «cadre concurrentiel sectoriel» ou encore un «plan technologique». C'est un peu du jargon, mais imaginez un mécanisme par lequel les hauts fonctionnaires du ministère rencontrent un groupe d'industriels qui ont les mêmes problèmes de compétitivité, que ce soit à cause de l'accès au capital ou encore des marchés étrangers ou de technologies étrangères, et commencent à s'inspirer de ces experts et de leurs entreprises.

L'une des grandes difficultés auxquelles vous faites face et pour laquelle le gouvernement peut faire quelque chose est que nous avons parfois des problèmes technologiques. Nous devons amener notre industrie à être à l'avant-garde de ce qui se fait dans le monde. Nous aimerions vraiment, par exemple, que le laboratoire du Conseil national de recherches ou le Centre de recherches sur les communications collaborent avec nous dans ce domaine. Une consultation étroite avec l'industrie peut amener de nombreuses entreprises à mieux connaître ce qui est à la fine pointe de l'évolution dans le monde, quelles sont les meilleures pratiques et dans quels domaines nous pourrions cibler des investissements. À cette étape, notre objectif ne consiste pas à prendre la situation en main et à effectuer nous-mêmes les recherches, mais à nous assurer qu'il existe des ressources en R-D au gouvernement et qu'elles sont mises à la disposition des secteurs industriels canadiens qui en ont besoin.

**Le sénateur Stewart:** Ma prochaine question se rapporte au paragraphe 18(1), qui se lit comme suit:

Le ministre peut, sous réserve des règlements d'application du présent article éventuellement pris par le Conseil du Trésor, fixer le prix à payer pour la fourniture de services ou d'installations par lui-même ou le ministère ou tout organisme fédéral dont il est, du moins en partie, responsable.

Cette disposition prévoit que le ministère peut fixer des droits. Un autre article implique, mais n'affirme pas, que le Conseil du Trésor peut prendre des règlements que le ministre doit observer.

Je suppose qu'il y aura de tels règlements, mais pouvez-vous indiquer comment fonctionnera ce régime de droits? Je ne veux pas d'explications détaillées, mais comment voyez-vous les choses?

**M. Swain:** Sénateur, notre ministère a des recettes d'environ 320 millions de dollars actuellement. C'est une somme importante. Nous exigeons des droits pour les permis radio, et cetera.

Cet article permet de modifier ces droits et leur structure, sous réserve des mesures de précaution prises par le Conseil du Trésor et, en fin de compte, par le Parlement lui-même.



[Text]

The phrase "subject to any regulations that the Treasury Board may make," my learned friend advises me, does not contemplate that the Treasury Board will make regulations. It is a safeguard in case some minister went overboard and had to be reigned in by his colleagues.

**Senator Stewart:** The ordinary process would be that the minister would fix the fees.

**Mr. Swain:** Yes.

**Senator Stewart:** You say in your text somewhere that the minister's regulations will be put before the committee on regulations; is that correct?

**Mr. Swain:** Yes, sir, the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

**Senator Stewart:** As I recall, one clause says that the fees may not be higher than the actual cost of providing this service. How do you sort that out?

**Mr. Swain:** That goes to the way in which we manage some of these operating agencies, sir. For example, we have set up the intellectual property organization, which charges fees for patents and so on, as a separate accounting entity. All of its costs and capital are accounted for like a business. It has an asset sheet and an income statement and, as with any company, we are able to track pretty closely the cost of any given product. We can certainly tell when the aggregate cost of the provision of service is greater than the revenues.

**Senator Stewart:** I do not want this now, but it would be useful to know for what principal services fees are now collected, and approximately what the amount is for the last conveniently available time period in order that we can get some sense of what is actually taking place. I suppose it can be argued that this is a form of taxation. It would be interesting to know how much taxation there is in the form of fees.

**Mr. Swain:** I would argue that this is not taxation, that it is fee for service, rather like paying to enter a national park. However, for example, our Corporations Branch charges firms for name searches and for setting up and registering corporations. If I recall correctly, they take in about \$8 million a year for that. The Competition Branch does not charge a fee for services, but may in the future. We are now involved in providing advisory opinions. When people consult the branch to understand whether or not they are within the law before proposed mergers, they would pay enormous amounts to private lawyers for the same kinds of opinions, which are not as authoritative. Since those opinions have great commercial value, we propose to recover our costs. We are not doing that now.

In the bankruptcy and solvency area, there is a scheme of fees with respect to trustees and so on. I have mentioned patents, copyrights, trademarks, industrial designs and so on, for each of which there are fees for patent examination, initial registration and, in the case of patents, annual fees to keep up one's patent rights. Those, by the way, earn us quite a lot of money from

[Traduction]

L'expression «sous réserve des règlements d'application éventuellement pris par le Conseil du Trésor», m'apprend mon éminent collègue, ne veut pas dire que le Conseil du Trésor prendra des règlements. C'est une mesure de précaution au cas où le ministre exagérerait et devrait être ramené à l'ordre par ses collègues.

**Le sénateur Stewart:** Normalement, le ministre fixerait les droits.

**M. Swain:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Vous affirmez quelque part dans votre texte que les règlements du ministre seront examinés par le comité de la réglementation, n'est-ce pas?

**M. Swain:** Oui monsieur, par le comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

**Le sénateur Stewart:** Si je me souviens bien, un article stipule que les droits ne peuvent dépasser le coût réel de la prestation du service. Comment le déterminez-vous?

**M. Swain:** Cela dépend de la façon dont nous administrons certaines de ces organisations opérationnelles, monsieur. Ainsi, nous avons mis sur pied l'Office de la propriété intellectuelle, qui exige des droits pour les brevets, par exemple, et les comptabilise séparément. Tous les coûts et les revenus sont comptabilisés comme dans une entreprise. Il y a un état des résultats et, à l'instar de toute entreprise, nous pouvons suivre d'assez près le coût de chaque produit. Nous pouvons certainement déterminer si le coût de la fourniture du service est plus élevé que les revenus.

**Le sénateur Stewart:** Je ne veux pas une réponse tout de suite, mais il serait utile de savoir pour quels grands services des droits sont exigés actuellement et quel est leur montant approximatif pour la dernière période qui vous convient, afin d'avoir une idée de ce qui se passe. On peut soutenir, je suppose, que c'est une forme d'imposition. Il serait intéressant de savoir quelle est l'ampleur de l'imposition sous forme de droits.

**M. Swain:** J'estime que ce n'est pas une forme d'imposition. Ce sont plutôt des droits en contrepartie d'un service rendu, un peu comme les droits qu'on verse pour entrer dans un parc national. Mais notre Direction générale des corporations, par exemple, exige des droits pour les recherches de noms et pour créer et enregistrer des corporations. Si je me souviens bien, les revenus tirés de cette source se chiffrent à environ 8 millions de dollars par année. La Direction générale de la concurrence n'exige pas de droits pour ses services, mais pourrait le faire à l'avenir. Nous fournissons actuellement des avis consultatifs. Les gens consultent la direction générale pour comprendre si les fusions proposées sont légales et ils paieraient des sommes considérables à des avocats du secteur privé pour obtenir le même genre d'avis juridiques, qui ne feraient pas autant autorité. Étant donné que ces avis ont une grande valeur commerciale, nous proposons de recouvrer nos coûts. Nous ne le faisons pas actuellement.

Dans le domaine des faillites et de la solvabilité, il y a un mécanisme de droits pour les fiducies, par exemple. J'ai donné l'exemple des brevets, des droits d'auteur, des marques de commerce, des dessins industriels, qui prévoient tous des droits pour l'examen du brevet, l'homologation et, dans le cas des brevets, des droits annuels pour maintenir ses droits sur le brevet.

[Texte]

international sources, those being foreign patent holders who want to protect property in Canada. I do not have in my mind our receipts on that, but it is substantial.

We charge some fees in the business of legal metrology. You may recall that gasoline pumps all across the country have a little stamp on them which says "Consumer and Corporate Affairs". That is now us.

The verification done at factories and so on yields some fees. There are fees involved for checking country grain elevators for true weight.

**Senator Stewart:** What happens to the fees? Do they go into the Consolidated Revenue Fund?

**Mr. Swain:** For the most part they do, and this is a problem, one that we are trying, with some success, step by step, to resolve with Treasury Board. We have the classic problem. If you provide wonderful service, the demand goes up but all your receipts go to someone else, so you are stuck. The approach to this which we favour is the revolving fund where, in effect, the receipts stick with the service-providing agency. Conversely, Parliament does not have to worry so much about the annual appropriation.

**The Deputy Chairman:** I would like to follow up on a couple of points which Senator Stewart brought up.

First, the section he mentioned talks about fees. You talked about products. We recently had another bill before us through which the engineering part of a particular department wanted to go into competition with private enterprise and engineering works. Could you briefly tell us what these products are? Second, are any of the services which you provide available from the private sector?

**Mr. Swain:** I do not think any of them are available from the private sector. There are classic state monopolies such as the grant of a patent, a licence to use the radio spectrum and things like that.

**The Deputy Chairman:** So it is nothing that could be available on the market.

What products are we talking about?

**Mr. Swain:** I have been talking about licences, opinions —

**The Deputy Chairman:** Do you call those products?

**Mr. Swain:** Products and services.

**The Deputy Chairman:** It is a loose interpretation.

Second, with regard to the fact that we do not know exactly where the fees and taxes that you collect are going, if everyone paid a fee for whatever government services they require, we would not need taxes at all, would we?

**Mr. Swain:** That is an interesting thought.

**Senator Stratton:** I will be very brief. This may be somewhat of a digression, but we are finding that Canada's niche in the technology field is the development of a hands-on technology.

[Translation]

Soit dit en passant, ces droits constituent une importante source de revenus d'origine étrangère, puisque les détenteurs de brevets étrangers veulent protéger leur propriété au Canada. Je n'ai pas les chiffres précis en tête, mais je sais que les montants sont importants.

Nous exigeons des droits en métrologie. Vous vous souviendrez peut-être qu'il y a sur les pompes à essence d'un bout à l'autre du pays une petite étiquette portant la mention «Consommation et Affaires commerciales». Désormais, c'est nous.

La vérification effectuée dans les usines ou ailleurs rapporte aussi un peu. Des droits sont exigés lorsque nous nous assurons que les balances des silos à grain indiquent le poids véritable.

**Le sénateur Stewart:** Où vont les droits? Sont-ils versés au Trésor?

**M. Swain:** Pour la plupart, oui, et c'est un problème que nous essayons de résoudre, étape par étape et avec un certain succès, avec le Conseil du Trésor. C'est un problème classique. Quand on fournit un service formidable, la demande augmente mais tous les revenus vont ailleurs, alors on est coincé. La solution que nous préconisons est un fonds renouvelable, par lequel, en pratique, les revenus restent à l'organisme qui fournit le service. Par contre, le Parlement se soucie moins des crédits annuels.

**Le vice-président:** J'aimerais revenir sur quelques aspects évoqués par le sénateur Stewart.

Premièrement, l'article qu'il a mentionné porte sur les droits. Vous avez parlé de produits. Nous avons examiné récemment un autre projet de loi par lequel le service d'ingénierie d'un ministère voulait concurrencer l'entreprise privée et les sociétés d'ingénierie. Pouvez-vous nous décrire brièvement ces produits? Deuxièmement, certains de vos services peuvent-ils être obtenus auprès du secteur privé?

**M. Swain:** Je ne pense pas qu'aucun d'entre eux soit offert par le secteur privé. Ce sont des monopoles d'État classiques comme la délivrance d'un brevet ou d'un permis d'utilisation du spectre radio.

**Le vice-président:** On ne pourrait donc rien trouver sur le marché.

De quels produits s'agit-il?

**M. Swain:** J'ai parlé des licences, des avis...

**Le vice-président:** Vous appelez cela des produits?

**M. Swain:** Des produits et des services.

**Le vice-président:** C'est un sens large.

Deuxièmement, en ce qui concerne le fait que nous ne savons pas exactement où vont les droits et les taxes que vous percevez, si tout le monde versait des droits chaque fois qu'on a besoin d'un service du gouvernement, nous n'aurions plus besoin d'impôts, n'est-ce pas?

**M. Swain:** C'est une idée intéressante.

**Le sénateur Stratton:** Je serai très bref. C'est peut-être une digression, mais nous constatons que le créneau du Canada dans le domaine technologique est la mise au point de technologies



## [Text]

We can take an idea or a patent and develop a product with a very high level of competency, then that product is produced somewhere else. Simply because labour rates are so high here, the product is manufactured offshore, be it in Mexico, China or elsewhere. There is really nothing wrong with that. That is something which I expect we have to accept.

We have found that in China, for example, they can very easily steal a patent for a product and copy it, but they do not have the ability to implement and mass produce it. That is precisely where our strength is. It is in the technical hands-on ability to do that.

We must protect ourselves at all costs in that ability and try to enhance that ability wherever possible. Are we positioning ourselves to strengthen our opportunities to continue that? What are we doing to help industry do that? I know this is off the track, but I have been curious about that for some time.

**Mr. Swain:** Senator, I think that is an absolutely central question. If we cannot do that at the individual company level and at the national level, never mind what that economist Paul Krugman in the States says, we are sunk. That seems to me to be the central question for what we have been calling micro-economic strategy.

Your first comment, senator, that this country is in fact very competitive, even against low-wage countries, is true. That was underlined in a wonderful way by the decision of the Toyota company to vastly expand its production in Cambridge.

On that point, Toyota and Honda found that their plants in Canada last year ranked number two and number four on the quality scale which the J.D. Power Company publishes every year. It was even more interesting that both of those companies found that those individual plants were the best in their international empires. They had the highest quality and the lowest cost. It was that which led Toyota to decide on Cambridge as the place for expanding its North American production.

That does not come down to international differences in management because, after all, Toyota is applying its management system here as it does in other places. It really has to do with the quality of the workforce that they assembled in Cambridge. In other words, a workforce which is literate, numerate, eager to work and productive in individual orientation. They hired people essentially for their attitudes and said, "We'll teach you how to make cars."

Now, part of the equation is ensuring that individual Canadians come to the job market better prepared than people in other parts of the world. This is well beyond the federal government's own responsibilities. It has to do with the education system in the country — with colleges, universities, technical schools et cetera. It is absolutely fundamental.

We are looking forward to the proposals for reform that come out of Mr. Axworthy's work. I am sure that will affect that world somewhere.

## [Traduction]

d'application. Nous pouvons prendre une idée ou un brevet et mettre au point un produit de très haut calibre, puis ce produit est fabriqué ailleurs. Parce que nos coûts en main-d'oeuvre sont élevés, le produit est fabriqué à l'étranger, au Mexique, en Chine ou ailleurs. Il n'y a vraiment rien de mal à cela. C'est quelque chose que nous devons accepter, je suppose.

Nous avons constaté qu'en Chine, par exemple, il est très facile de voler le brevet d'un produit, puis de le copier, mais la Chine est incapable de fabriquer le produit en masse. C'est précisément là que se trouve notre force, dans la capacité technique de trouver des applications.

Nous devons protéger à tout prix cette capacité et essayer de l'accroître le plus possible. Prenons-nous des mesures pour renforcer cette capacité? Que faisons-nous pour aider l'industrie? Je sais que c'est en dehors du sujet, mais je me pose la question depuis un certain temps.

**M. Swain:** Sénateur, je pense que c'est une question vraiment cruciale. Si nous ne pouvons pas y parvenir au niveau de l'entreprise et au niveau national, peu importe ce qu'en pense l'économiste américain Paul Krugman, nous sommes perdus. Cela me semble être l'enjeu crucial de ce que nous avons appelé la stratégie microéconomique.

Votre première observation, sénateur, soit que notre pays est en réalité très compétitif, même par rapport aux pays où les salaires sont peu élevés, est très juste. La décision de Toyota d'accroître grandement sa production à Cambridge le démontre avec éloquence.

À ce sujet, Toyota et Honda ont remarqué que leurs usines canadiennes sont arrivées l'an dernier au deuxième et au quatrième rang dans l'échelle de qualité que publie tous les ans la J.D. Power Company. Ce qui est encore plus intéressant, c'est que ces deux entreprises ont constaté que ces deux usines canadiennes étaient les meilleures de tout leur empire international. Elles avaient la qualité la plus élevée et les coûts les plus bas. C'est ce qui a poussé Toyota à décider que Cambridge était l'endroit tout désigné où accroître la production en Amérique du Nord.

Ces résultats ne tiennent pas à des différences internationales dans le domaine de la gestion, parce que, après tout, Toyota applique le même système de gestion partout. Ils dépendent de la qualité de la main-d'oeuvre qui travaille à Cambridge. Autrement dit, il s'agit d'une main-d'oeuvre instruite, nombreuse, qui aime travailler et dont chaque membre est productif. Les employés ont été embauchés principalement en fonction de leur attitude, puis l'entreprise leur a appris à fabriquer des voitures.

Un élément de l'équation consiste donc à s'assurer que les Canadiens arrivent sur le marché du travail mieux préparés que les travailleurs d'autres régions du monde. Cela dépasse largement les responsabilités du gouvernement fédéral. Cela dépend du système d'éducation du pays; des collèges, des universités, des écoles techniques, et cetera. C'est absolument essentiel.

Nous attendons avec impatience les propositions de réforme qui découleront des travaux de M. Axworthy. Je suis convaincu qu'elles auront des répercussions dans ce domaine.

## [Texte]

On the other side of it, what must firms have in order to be truly competitive? They must have a reasonable, regulatory framework. No one wants to trash the Canadian environment; on the other hand, people need a set of rules within which to operate that are firm and "know-able". One needs access to capital. One needs access to foreign markets. In each one of these there is a role for government, sometimes our department, sometimes other departments.

Access to foreign markets, for example, is the fundamental business of the Department of International Trade. Our department provides a great deal of the analytic services which back up our negotiators. If they want to know what a Canadian industry sector thinks or needs or wants, they rely on us to provide that kind of analysis.

**Mr. Alan Nymark, Assistant Deputy Minister, Industry and Science Policy:** It relates to one of the previous questions. Is the United States falling behind? Are other countries catching up and leaping ahead? Where do we fit within that national race?

I read a European edition of *Newsweek*. The article asked whether Europe has lost forever the technological race to the United States. It depends on your viewpoint in determining where you fit in that overall race. However, I believe analysis shows that industrialized countries particularly are converging with the leader, the leader being the United States. That is part of the problem which is facing Japan. It relied so heavily on simply catching-up, in effect, with copycat technology or adding investment and capital to labour.

The situation now is increasingly difficult as to know how to run that race because knowledge is at the centre of the growth process. If it were the cumulation of capital and labour, then the former Soviet Union should have won the race. They were investing more heavily than the United States. Now, increasingly, it is focused on what is the environment for knowledge as being, perhaps, the critical factor of production. Production function was at one time a matter of dealing with labour, capital and management practices. Now, it is: What is the environment for creativity, imagination and the application of those things to labour, to capital, to management practices?

As we see the composition of our labour force moving up the knowledge scale within firms and across the country, that is one of the critical things on which economic policy now has to focus. With globalization, the barriers are down. Our competitive environment now is directly comparable to Singapore, Mexico, France or Germany, and therefore, we must focus on which environment makes us most competitive. Increasingly, it is the environment for knowledge.

**Senator LeBreton:** With respect to regional development, I realize that this legislation does not include ACOA and western diversification. In your statement, you talked about the new department being responsible for regional development in Ontario and Quebec, and Quebec power transferring over to Mr. Martin in this case. However, you specifically say:

## [Translation]

Par ailleurs, de quoi les entreprises ont-elles besoin pour être vraiment compétitives? Elles doivent fonctionner dans un cadre réglementaire raisonnable. Personne ne veut détruire l'environnement canadien; par contre, il faut un ensemble de règles fermes et raisonnables à observer. Les entreprises doivent avoir accès au capital. Elles doivent avoir accès aux marchés étrangers. Dans chaque cas, le gouvernement a un rôle à jouer, parfois par l'entremise de notre ministère, parfois par l'entremise d'autres ministères.

L'accès aux marchés étrangers, par exemple, constitue l'activité principale du ministère du Commerce international. Notre ministère fournit un grand nombre des services d'analyse qui appuient nos négociateurs. S'ils veulent connaître les besoins ou les désirs d'un secteur industriel canadien, ils comptent sur nous pour obtenir ce genre d'analyses.

**M. Alan Nymark, sous-ministre adjoint, Politique industrielle et politique scientifique:** La question est liée à une autre qui a déjà été posée. Les États-Unis traînent-ils la patte? D'autres pays sont-ils en train de les rattraper et de les dépasser? Où nous situons-nous dans cette course?

Je lis une édition européenne de *Newsweek*. Dans un article, on se demandait si l'Europe a perdu pour toujours la course technologique avec les États-Unis. La place qu'on occupe dans cette course mondiale dépend du point de vue. Mais je crois que l'analyse démontre que les pays industrialisés, en particulier, s'approchent du chef de file, les États-Unis. Cela explique en partie le problème du Japon actuellement. Le Japon a surtout cherché simplement à se rattraper par la copie ou l'ajout d'investissements et de capital à la main-d'oeuvre.

Il est désormais de plus en plus difficile de savoir comment se comporter dans cette course, parce que la connaissance est au coeur du processus de croissance. S'il s'agissait simplement d'une accumulation de capital et de main-d'oeuvre, alors l'ex-Union soviétique aurait remporté la course. L'URSS investissait beaucoup plus que les États-Unis. De plus en plus désormais, le facteur principal de la production est le cadre du savoir. La fonction de production a dépendu à une certaine époque de la main-d'oeuvre, du capital et des pratiques de gestion. Désormais, il faut se demander quel cadre favorise la créativité, l'imagination et leur application à la main-d'oeuvre, au capital et aux pratiques de gestion.

Puisque nous voyons la main-d'oeuvre gravir les échelons du savoir au sein des entreprises et d'un bout à l'autre du pays, cet aspect devient l'un des buts essentiels de la politique économique. À cause de la globalisation, les obstacles tombent. Notre cadre concurrentiel se compare désormais directement à Singapour, au Mexique, à la France ou à l'Allemagne, et nous devons donc mettre l'accent sur celui qui nous rend le plus compétitif possible. De plus en plus, c'est le cadre du savoir.

**Le sénateur LeBreton:** En ce qui concerne le développement régional, je crois comprendre que ce projet de loi ne porte pas sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique ni sur Diversification de l'économie de l'Ouest canadien. Dans votre déclaration, vous indiquez que le nouveau ministère sera responsable du développement régional en Ontario et au Québec,



[Text]

The only part of this mandate that is currently resourced is FedNor...

Is FedNor still in operation or is it sitting there as an agency with funds allocated to it but not in operation? Is there a role right now for FedNor?

**Mr. Swain:** Yes, senator. FedNor has a budget of about \$11 million per year. It was "sunsetted" by the last budget of the previous government, and we will see what the future holds for it. It is a small organization having a few officers scattered across northern Ontario with essentially a small business focus.

**Senator Oliver:** This is an important bill, but has it gone far enough? My question arises from what you say and from what this bill says. On page 5, you state:

Now we have almost all policy instruments...

Further down the page, you state:

The new approach can be seen at work in the government's actions on issues such as direct-to-home satellites and the Convergence hearings before the CRTC.

Section (ii) of 4.(1)(k) says:

telecommunications, except in relation to

(ii) broadcasting, other than relation to spectrum management and the technical aspects of broadcasting.

In the notes you have provided to us and in your book, you talk about the things that are excluded. Two aspects of telecommunications have been given to other ministers following the June 1993 reorganization. Indeed, Senator Sylvain, our deputy chairman, did a lot of work on Bill C-62. At that time, there was a minister who was in charge of all aspects of communications.

Now, when you talk about convergence, it includes broadcasting, communications, telecos and so on. In discussions with CEOs of Canada's major corporations about this problem, they do not know who to go to because it is all split up. Is what you are doing here making it more difficult for the major telecos, the broadcasters, the communications agencies in Canada? I know that is not what you say because you say the new approach can be seen at work in the government's actions on convergence before the CRTC.

What I saw was two ministers, Dupuy and Manley, saying, "Let us get together and send this to the CRTC and see what they say because they have different mandates." I find it terribly confusing.

[Traduction]

et que la responsabilité à l'égard du Québec sera transférée à M. Martin. Mais vous déclarez clairement :

La seule partie de ce mandat qui dispose de ressources à l'heure actuelle, c'est FedNor...

Est-ce que FedNor fonctionne encore ou s'agit-il d'un organisme à qui des fonds sont attribués mais qui n'exerce plus d'activités? Y a-t-il un rôle pour FedNor actuellement?

**M. Swain:** Oui sénateur. FedNor a un budget d'environ 11 millions de dollars par année. Il a fait l'objet d'une mesure de temporisation dans le dernier budget du gouvernement précédent, et nous ne savons pas encore quel sort l'attend. C'est une petite organisation qui a quelques agents dans le nord de l'Ontario et dont la portée commerciale est limitée.

**Le sénateur Oliver:** Le projet de loi est important mais va-t-il assez loin? Ma question découle de vos propos et du contenu du projet de loi. À la page 3, vous déclarez:

Maintenant, nous disposons de presque tous les instruments d'action importants...

À la page suivante, vous ajoutez:

Cette nouvelle démarche est déjà à l'oeuvre dans les activités du gouvernement, par exemple, les audiences portant sur la radiodiffusion directe par satellite au foyer et sur l'autoroute de l'information que tient le CRTC.

L'alinéa 4.(1)(k) stipule:

aux télécommunications, sauf en ce qui a trait ... à la radiodiffusion, à l'exception de la gestion du spectre et des aspects techniques de la radiodiffusion.

Dans les notes que vous nous avez remises et dans votre cahier, vous indiquez les aspects qui sont exclus. Deux aspects des télécommunications ont été confiés à d'autres ministres après la réorganisation de juin 1993. D'ailleurs, le sénateur Sylvain, notre vice-président, s'est beaucoup intéressé au projet de loi C-62. À l'époque, un ministre était responsable de toutes les facettes des communications.

Vous parlez maintenant d'autoroute de l'information, de la radiodiffusion, des communications, des télécommunications, et cetera. D'après les discussions à ce sujet avec les PDG des grandes entreprises canadiennes, ces derniers ne savent plus à quelle porte frapper parce que toutes ces fonctions sont morcelées. Les mesures que vous proposez ici rendront-elles encore plus difficile la tâche des grandes sociétés de télécommunications, des radiodiffuseurs et des agences de communication au Canada? Je sais que vous n'êtes pas de cet avis, parce que vous affirmez que la nouvelle démarche est déjà à l'oeuvre dans les audiences sur l'autoroute de l'information que tient le CRTC.

Ce que j'ai vu, c'est deux ministres, Dupuy et Manley, déclarer: «Confions ceci au CRTC et attendons sa réaction, parce que les mandats sont différents.» Cela me rend bien confus.

[Texte]

**Mr. Swain:** Under the old Department of Communications, you had one minister who was responsible for telecommunications and for broadcasting. That is now split apart. Mr. Dupuy is responsible for broadcasting parts and answers to Parliament for the CRTC as an organization. Mr. Manley, the Minister of Industry, is responsible for telecommunications.

However, think of the other players in that ancient regime who were involved in that industry. There was ISTC, which had an industry sector branch that worried essentially about the hardware, the production of gear for that industry. In Consumer and Corporate Affairs, you had a Bureau of Competition Policy which took its own view of what was going on. You had trade-related initiatives, both policy and trade development, which were off in a fourth department.

It is inevitable that any industry as big, pervasive and successful as this one is going to plug into more than one place in government, and there are now two principal places. It is incumbent, therefore, on the two ministers and the two departments to work closely together to ensure that we do not stumble over each other.

I am pleased to tell you that it seems to be working. There are many of us who thought it might not be all that easy trying to work together, but it seems to be working well, most recently in the agreement on what needs to be done in terms of copyright legislation, something which affects both sides of the House.

I think the difficulty with the status quo was partly that business interests and cultural policy interests were sometimes seen as warring with each other. It may well be that there is a desire to make that debate public and explicit rather than hiding it within the bosom of a single department.

**Senator Oliver:** My question is specific in dealing with something like convergence. Can you not see how it is causing a major problem for the industry? Most of the government departments are saying telecommunications is one of the most important growth businesses we have in Canada, and you are now tearing it apart, separating it into two departments.

**Mr. Swain:** In practice, I do not think it turns out to be that difficult. For example, both departments are sponsoring this information highway advisory council which brings together many of the industry leaders from the telcos side all the way through to the publisher of Key Porter books. We have artists and cultural producers on that committee, as well as so-called hard-nosed business people who have empires containing billions of dollars. It is very healthy to have that debate going on among those folks.

There is no confusion in their minds about the parts of the problem. There is some dispute about the border line. For example, there is a lively debate going on in that committee over the definition of broadcasting. Should pay per view or consumer choice video services be called broadcasting, or is that just telecommunications? There will be a good donnybrook over that before it is finished.

[Translation]

**M. Swain:** Dans l'ancien ministère des Communications, le ministre était responsable des télécommunications et de la radiodiffusion. Maintenant, les deux fonctions sont séparées. M. Dupuy est responsable de la radiodiffusion et rend des comptes au Parlement au sujet du CRTC. M. Manley, ministre de l'Industrie, est responsable des télécommunications.

Mais songez aux autres organisations de l'ancien régime qui participaient à cette industrie. Il y avait ISTC, dont une direction générale sectorielle s'occupait essentiellement du matériel, de la production d'instruments pour cette industrie. À Consommation et Affaires commerciales, il y avait le Bureau de la politique de concurrence, qui donnait son avis sur les activités dans le secteur. Il y avait des programmes commerciaux, de politique et d'expansion commerciale, qui relevaient d'un quatrième ministère.

Il est inévitable qu'une industrie aussi grande, envahissante et florissante que celle-ci doivent frapper à plusieurs portes au gouvernement, et il y en a désormais deux grandes. Il incombe donc aux deux ministres et aux deux ministères de collaborer étroitement afin de nous assurer que nous ne nous marchons pas sur les pieds.

Je suis heureux de vous déclarer que cela semble fonctionner. Bon nombre d'entre nous pensaient qu'il ne serait pas du tout facile d'essayer de travailler ensemble, mais cela semble fonctionner. Nous nous sommes entendus récemment sur les mesures à prendre au sujet de la législation sur le droit d'auteur, qui touche les deux côtés de la Chambre.

Je pense que le problème que posait le statu quo était notamment que les intérêts commerciaux et ceux de la politique culturelle semblaient parfois entrer en contradiction. Il se pourrait bien qu'on ait envie de rendre ce débat public et explicite plutôt que de le cacher au sein d'un seul ministère.

**Le sénateur Oliver:** Ma question se rapporte directement à la convergence. Ne voyez-vous pas en quoi vous compliquez la vie de l'industrie? La plupart des ministères du gouvernement affirment que les télécommunications constituent l'un des plus grands secteurs de croissance du Canada, et vous les divisez, en les faisant relever de deux ministères.

**M. Swain:** Dans la pratique, je ne crois pas que ce soit si compliqué. Par exemple, les deux ministères parrainent le conseil consultatif sur l'autoroute de l'information, qui rassemble de nombreux chefs de file du secteur des télécommunications jusqu'à l'éditeur des ouvrages de Key Porter. Il y a des artistes et des producteurs au sein de ce comité, ainsi que des gens d'affaires «au cœur de pierre», à la tête d'empires de milliards de dollars. Un débat de ce genre entre eux est très sain.

Il n'y a pas de confusion dans leur esprit quant aux éléments du problème. Il y a des accrochages à propos des limites. Ainsi, le débat est très animé au sujet de la définition de la radiodiffusion. La télévision payante fait-elle partie de la radiodiffusion ou des télécommunications? Il y aura une bonne bagarre avant qu'on réponde à cette question.



[Text]

**Senator Oliver:** Which minister decides that?

**Mr. Swain:** The cabinet will ultimately decide. However, the virtue of having this advisory committee is that all of the arguments will be well-aired before ministers collectively have to make a decision.

**Senator Oliver:** There are many more questions. I am not satisfied with your answer that we need more time to go into it. I think it is one of the big weaknesses of the bill. On the broadcasting side, there is sometimes a mandate to protect the national interest; on the other hand, the business side has said that we have to compete, we have to be able to be competitive internationally, and we cannot be so concerned about this national interest. They are torn. If there were one minister and one ministry under one piece of legislation that could make that decision, it would be much easier for the industry.

**Mr. Swain:** If I may, the fact of having those two sometimes immiscible policy objectives in the hands of two different ministers means that the cabinet as a whole has to be seized of any important issue and it is not left for one minister to take a vest-pocket decision. That is the structural consequence of that. It means that anything important has to be chewed over by the whole cabinet, and I think that is positive.

**Le sénateur Gauthier:** Dans vos remarques ce matin, vous avez défini votre mission en trois volets. Je vous cite textuellement:

Notre mission consiste en trois tâches essentielles, offrir les services nécessaires au marché, favoriser le développement sectoriel et formuler les politiques requises.

Pour ce faire, vous mentionnez ce qu'on appelle les organismes de service spécial, les OSS. Est-ce que vous pouvez me dire quels sont les critères qui vont être utilisés pour établir ces organismes? Dans le domaine des services nécessaires au marché, je peux voir que vous mettiez en place des organismes de service. Cela marche, mais au niveau des politiques requises, je ne vois pas comment vous pourriez faire. Est-ce que vous avez l'intention d'en faire? Quels sont les critères que vous allez utiliser?

**M. Swain:** Le Conseil du Trésor a approuvé des critères généraux pour établir des organismes comme cela. Ce sont en effet une «business». Ce sont des organismes qui n'ont pas eux-mêmes une grande responsabilité en matière de politique. C'est plutôt du domaine des opérations. Ils ont des dépenses et des ressources comme une affaire ordinaire.

They can operate on quite simple business levels.

**Le sénateur Gauthier:** Je comprends tout cela. Quels critères est-ce que vous allez utiliser pour offrir les services, favoriser le développement sectoriel et former des politiques requises? Les agences vont se limiter aux services, j'imagine.

**M. Swain:** Oui.

**Le sénateur Gauthier:** C'est cela.

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Quel ministre tranchera?

**M. Swain:** Le Cabinet décidera. Mais ce comité consultatif permet d'exprimer tous les arguments avant que les ministres ne prennent une décision ensemble.

**Le sénateur Oliver:** Il y a beaucoup d'autres questions. Je ne suis pas satisfait de votre réponse, quand vous dites qu'il faut plus de temps pour réfléchir à la question. Je pense que c'est une des grandes faiblesses du projet de loi. Du côté de la radiodiffusion, il y a parfois un mandat de protéger l'intérêt national; par contre, les entreprises affirment que nous devons soutenir la concurrence, que nous devons pouvoir être concurrentiels à l'échelle internationale et que nous ne devrions pas nous soucier autant de l'intérêt national. Ils sont déchirés. S'il y avait un ministre et un ministère relevant d'une seule loi pour prendre cette décision, la tâche de l'industrie serait beaucoup plus facile.

**M. Swain:** Que deux objectifs de politique parfois incompatibles relèvent de deux ministres signifie que le Cabinet dans son ensemble doit être saisi de toute question importante et qu'aucun ministre ne peut prendre une décision de son propre chef. C'est la conséquence structurelle. Cela veut dire que l'ensemble du Cabinet doit méditer sur toutes les questions importantes, ce qui est positif, selon moi.

**Senator Gauthier:** In your remarks this morning, you stated that your department's mission was threefold. Specifically, you stated that:

Our role is determined by three essential tasks: providing marketplace services, promoting sectoral development and shaping policy.

You mention special operating agencies, or SOAs. Can you tell me what criteria will be used to set up these agencies? In terms of providing necessary marketplace services, I can understand your setting up service agencies. That would work, but as for shaping policy, I fail to see how you could do that. Do you intend to shape policy? What criteria are you planning to use?

**Mr. Swain:** Treasury Board has approved broad criteria for setting up SOAs, which resemble a business. These agencies do not have much responsibility in terms of shaping policy. They deal more with the operations side. They have expenses and resources, like a regular business.

Ils peuvent fonctionner comme des entreprises relativement simples.

**Senator Gauthier:** I understand all that. What criteria are you going to use to offer services, promote sectoral development and the shape the required policies? I would imagine that the SOAs will concentrate on providing services.

**Mr. Swain:** That is correct.

**Senator Gauthier:** I see.

[Texte]

**M. Swain:** Oui, il faut que nous fassions les trois. Au ministère, nous avons un sous-ministre adjoint qui s'occupe de la politique des divers réseaux. Nous avons aussi deux autres organismes avec leur propre budget qui concernent les deux autres volets. Quand il y a une compression de ressources, qui vient le premier? Nous avons décidé, par exemple, que les grands services au marché ont une importance primordiale.

Nous croyons que c'est le secteur privé opérant dans un marché libre qui crée des emplois dans l'économie. Notre premier rôle est d'assurer les Canadiens que les marchés fonctionnent très bien. On doit avoir évidemment des services comme des services de faillite ou de propriété intellectuelle ou des choses comme cela.

Dans les autres parties du ministère et dans le portefeuille général du ministre qui comprend, par exemple, le Conseil national de recherche ou le Conseil des sciences naturelles et de génie, on a la responsabilité et les ressources pour la technologie ou pour l'investissement du gouvernement dans les champs de technologie. Cette année-ci, avec la grande revue des programmes, il fallait que nous examinions en partant de zéro, chacun de nos services et leur budget. Je ne peux pas les décrire en détails maintenant parce que le budget qui vient dans quelques semaines va nous dire quelque chose à ce sujet. Je peux simplement dire que vos questions me préoccupaient depuis quelques mois.

**Le sénateur Gauthier:** Les compressions des ressources auxquelles vous faites allusion, je ne parle pas essentiellement des ressources financières mais surtout des effectifs humains, est-ce que vous allez faire face à cela? Le 15-15-6 ou le 15-15-30 ou le 15-15-21, cela dépend comment on l'interprète, cela va vous affecter. En instituant des organismes de service spécial, est-ce que cela n'est pas une façon de contourner justement les années-personnes, les soi-disant réductions? Vous pouvez utiliser ces organismes pour soi-disant séparer cela de vos administrations quotidiennes.

**M. Swain:** C'est la grande fonction des «revolving funds». Quand j'ai mis en place les «revolving funds», c'est possible d'échapper au taux de nos personnes, de nos emplois particulièrement. Dans le cas de la propriété intellectuelle particulièrement, c'est un organisme séparé avec son propre budget, avec un «income statement». L'impact sur l'emploi sera très petit dans le service de la propriété intellectuelle. Il sera plus grand dans quelques autres parties du ministère.

**Le sénateur Gauthier:** Comme?

**M. Swain:** Comme les branches du secteur de l'industrie et évidemment aussi les services corporatifs «overhead». Nous aurons un plus petit nombre de sous-ministres adjoints après le budget.

**Le sénateur Gauthier:** Vous anticipez ma question un peu parce que tantôt on a fait allusion au fait que vous avez réduit vos effectifs de quelque 6 300 personnes à 5 600 aujourd'hui. Si j'écoute ce que racontent les journaux et les autorités syndicales, cela va baisser encore plus chez vous. Est-ce que vous allez vous servir de ces organismes spéciaux pour baisser vos coûts et vos objectifs?

[Translation]

**Mr. Swain:** We have to focus on all three tasks. One assistant deputy minister handles policy aspects at the department. We also have two other agencies with their own budgets that handle the other two tasks mentioned. When resources must be cut, which area do we target first? We determined that major marketplace services are of primary importance.

We believe that it is the private sector operating in a free market economy that creates jobs. Our chief task is to reassure Canadians that the markets are performing well. Of course, we need services that handle bankruptcies, intellectual property and so forth.

Other areas within the department as well as the broad portfolio which includes, for instance, the National Research Council or the Natural Sciences and Engineering Research Council, have responsibility and oversee resources for technology or for government investment in the technology field. In light of the extensive program review under way this year, we had to start at the beginning and take a hard look at each of our services and their related budgets. I cannot give you the details of this review now because the budget that will be brought down in a few weeks will be more explicit. I can only say that I have been grappling with your questions for several months.

**Senator Gauthier:** Are you going to be affected by the cutbacks to which you are referring, not the financial ones but the staff ones? Surely you are going to be affected by the 15-15-6, the 15-15-30 or the 15-15-21, however we interpret it? Is the creation of SOAs not simply one way of getting around the person-year dilemma and the so-called staff cutbacks? You can use these agencies to separate this from your daily administrative operations.

**Mr. Swain:** That is where the revolving funds come into play. In setting up these revolving funds, our employees and our jobs may be able to escape the cuts. The agency handling the intellectual property regime will operate separately and have its own income statement. The impact on jobs will be minimal in the intellectual property service. It will be greater in other sectors of the department.

**Senator Gauthier:** Such as?

**Mr. Swain:** Such as branches of the Industry sector and of course, overhead corporate services as well. After the budget, we will have fewer assistant deputy ministers.

**Senator Gauthier:** You anticipated my question a little because earlier on, you mentioned that you had cut your department's workforce from 6,300 to the current level of 5,600 employees. Judging from what the newspapers and union officials are saying, there will be further staff cuts. Will you be using these SOAs to lower your costs and targets?



[Text]

**M. Swain:** Seulement un peu.

**Le sénateur Gauthier:** Seulement un peu.

**M. Swain:** Oui, pour nous et comme pour les autres ministères, il n'y a pas de différence entre les ressources financières et les emplois. C'est la même chose. La compression qui viendra, cela veut dire en fait une compression de nos effectifs de presque 1 500 personnes en plus des 700 de l'année dernière. C'est dur.

**Senator Kelleher:** Certainly one of the major successes of the industry ministry and the international trade ministry was trade outside of Canada.

I include myself in this, so I am not blaming anyone more than myself, if we can blame anyone. However, one of the major failures, and I think this is to the detriment of this country, has been the lack of progress over the years in interprovincial trade.

As you know, when you speak to the provinces, there are no problems — trade with anybody in the world. When you try to discuss with them trade with their fellow Canadians, they used to say to me, "Jimmy, my premier is calling me. I cannot play with you this afternoon on that subject." It was like, "Get lost."

Is there anything that you would like to see included in this mandate which is not now there but which could in some way facilitate your powers or authority to try to move this forward? I consider this to be extremely important for our country. Of course, in my opinion, the premiers are, to say the least, a little shortsighted here. That is being polite.

**Mr. Swain:** Senator, what a temptation.

**Senator Kelleher:** I am offering it to you on a platter. You know you have a receptive audience with me because some of you people sat with me through this. I am looking at all of you really. I invite you to grab at the platter.

**Mr. Swain:** Senator, let me take a slightly different take on this.

In an exercise which has been pursued through several governments, my department has been in the lead in attempting to lower those interprovincial trade barriers. We had, frankly, quite a remarkable breakthrough last year with respect to the 1994 agreement on internal trade.

By the way, there was a declaration on this that was circulated to senators last year. If there is anyone who would still like a copy of that, I would be glad to provide it.

Essentially, what we managed to do, with a good deal of persuasion and appealing to people's best instincts, was to get an agreement among all the governments of Canada to lower those barriers, step by step. In an imperfect world, not everything happens at once. However, we got the provinces to bind themselves to disciplines on the movement of people, goods and services and capital all across this country. A next important step comes on July 1 this year, an appropriate day, when a number of

[Traduction]

**Mr. Swain:** Only a little.

**Senator Gauthier:** Only a little.

**Mr. Swain:** Yes, for us, and this is true for the other departments, there is no difference between financial resources and jobs. They are one and the same thing. The upcoming cuts will mean that some 1,500 positions will be trimmed, in addition to the 700 eliminated last year. That is the harsh reality.

**Le sénateur Kelleher:** L'un des grands succès du ministère de l'Industrie et du ministère du Commerce international a certainement été le commerce à l'extérieur du Canada.

Comme je m'inclus dans le lot, je ne blâme personne plus que moi-même, si l'on peut blâmer quelqu'un. L'un des plus grands échecs, et je pense que tout le pays en souffre, c'est l'absence de progrès au fil des années en ce qui a trait au commerce interprovincial.

Comme vous le savez, quand on parle aux provinces, il n'y a pas de problème, le commerce peut se faire avec n'importe qui dans le monde. Quand j'essayais de discuter avec les ministres du commerce avec leurs concitoyens canadiens, ils avaient l'habitude de me dire: «Jimmy, le premier ministre m'appelle. Je ne peux pas discuter de ce sujet avec vous cet après-midi.» C'était une façon de m'envoyer promener.

Existe-t-il d'autres aspects que vous aimeriez ajouter dans le mandat afin de faciliter vos pouvoirs, pour que nous progressions dans ce domaine? À mon avis, c'est extrêmement important pour notre pays. Selon moi, les premiers ministres manquent de clairvoyance dans ce dossier, c'est le moins qu'on puisse dire. Je suis poli.

**M. Swain:** Quelle tentation, sénateur.

**Le sénateur Kelleher:** Je vous offre un cadeau sur un plateau d'argent. Vous savez que je suis un interlocuteur réceptif parce que j'ai discuté de cette question avec certains d'entre vous. Je m'adresse à vous tous, en réalité. Je vous invite à saisir l'occasion.

**M. Swain:** Sénateur, permettez-moi d'aborder la question sous un angle un peu différent.

Dans des pourparlers avec plusieurs gouvernements, mon ministère a pris les devants pour essayer d'abaisser ces barrières commerciales interprovinciales. Franchement, nous avons fait des progrès remarquables l'an dernier, grâce à l'accord de 1994 sur le commerce interne.

En passant, une déclaration à ce sujet a été communiquée aux sénateurs l'an dernier. Si quelqu'un d'entre vous en veut une copie, je serai heureux de vous la faire parvenir.

Essentiellement, nous avons réussi, à force de persuasion et en faisant appel aux meilleurs sentiments des gens, à obtenir l'accord de tous les gouvernements du Canada pour abaisser graduellement ces barrières. Dans un monde imparfait, tout n'arrive pas en même temps. Nous avons cependant amené les provinces à s'engager à prendre des mesures communes sur la circulation des personnes, des biens et services et des capitaux d'un océan à l'autre. Une autre étape importante sera franchie le 1<sup>er</sup> juillet de cette année, la

## [Texte]

these disciplines click in and become binding on the contracting parties.

We have, of course, looked at the Constitution and its interpretation over the years.

**Senator Kelleher:** Nobody has really had the intestinal fortitude to push it, myself included. I wanted to push it, but I certainly was not allowed to.

**Mr. Swain:** There are certainly constitutional powers which can be raised. My friend, Mr. von Finckenstein, has spent a lot of time looking at them.

Our deliberate tactical decision was to proceed not by force but by agreement. We wanted to push that as far as we could in a framework of cooperative federalism, rather than the federal government trying to throw its weight around.

I think the proof is in the pudding. We have come a surprisingly long way. It is not perfect, but it is a very good first step. We will keep up the pressure in the coming years.

**Senator Kelleher:** Is there anything you think you need or would like to see within your powers or mandate that would assist you in this endeavour but which is not there now?

**Mr. Swain:** If we got to the point where the cooperative system broke down and we had provinces erecting internal trade barriers again, after having been rather well-behaved in taking them apart, then perhaps one would want to think about that. One would want to think, for example, about using some of the powers which are already in the Constitution but which we have not had to use in that sense. We have been proceeding consensually.

Do we require constitutional amendments to go farther? Not at this stage.

**Senator Kelleher:** I was not thinking so much of constitutional amendments, but amendments to the new legislation and to the mandate which could in some way assist you in those areas where you feel you do not have sufficient tools.

**Mr. Swain:** I do not think so. I do not think it is so much a question of the law as it is the willingness of politicians, listening to their constituents, to get on with the work. Frankly, I think that a great deal of our success last year had to do with the fact that a lot of voices, public and private, all over the country were saying daily in newspapers, "Get on with it. This is silly. Let us make a country."

**Senator Kelleher:** One of the things I have observed over the years where Canada loses out on large jobs around the world is that Canada has a tendency to bid individually, whereas the competition form consortia. The country in question seems to select consortia to go out, and they support it. One of my frustrations was that we never seemed to be able to do this. I think this has hurt our position. I know we are looking at this problem more today, and I know we see more of it.

## [Translation]

date est bien choisie, lorsqu'un certain nombre de ces mesures entreront en vigueur et lieront les parties.

Nous avons bien sûr examiné la Constitution et son interprétation au fil des années.

**Le sénateur Kelleher:** Personne n'a vraiment eu le courage d'exercer des pressions en ce sens. Moi non plus d'ailleurs. J'ai voulu le faire, mais on m'en a empêché.

**M. Swain:** Il y a certainement des pouvoirs constitutionnels qui peuvent être invoqués. Mon ami, M. von Finckenstein, a consacré beaucoup de temps à l'étude de cette question.

Notre décision tactique délibérée a été de ne pas recourir à la force, mais de chercher plutôt une entente. Nous voulions aller aussi loin que possible dans un cadre de fédéralisme coopératif, au lieu que le gouvernement fédéral essaie d'user de son poids.

Je pense que les résultats sont concluants. Nous sommes allés étonnamment loin. Ce n'est pas parfait, mais c'est une excellente première étape. Nous continuerons d'exercer des pressions dans les années qui viennent.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous besoin d'autres pouvoirs ou aimeriez-vous en voir dans votre mandat, afin de faciliter votre tâche?

**M. Swain:** Si le régime coopératif éclatait et que les provinces érigeaient à nouveau des barrières commerciales internes, après s'être relativement bien comportées pour les abolir, il faudrait peut-être y réfléchir. Il faudrait songer, par exemple, à la possibilité d'invoquer les pouvoirs qui existent déjà dans la Constitution mais que nous n'avons pas eu besoin d'invoquer à ce sujet. Nous avons progressé par consensus.

Avons-nous besoin d'amendements constitutionnels pour aller plus loin? Pas pour le moment.

**Le sénateur Kelleher:** Je ne pensais pas vraiment à des amendements constitutionnels mais plutôt à des amendements au projet de loi et au mandat de nature à vous aider dans les domaines où vous pensez ne pas disposer d'outils suffisants.

**M. Swain:** Je ne crois pas. Je pense que c'est moins une question de droit que de volonté des politiciens d'écouter leurs électeurs, et de passer à l'action. Franchement, je pense qu'une grande partie de nos succès de l'an dernier tient au fait qu'en public et en privé des gens d'un bout à l'autre du pays n'ont pas cessé de nous répéter tous les jours dans les journaux que nous devons passer à l'action, que c'était ridicule, qu'il fallait bâtir un pays.

**Le sénateur Kelleher:** J'ai observé au fil des années, lorsque le Canada perd des marchés importants dans le monde, que les entreprises canadiennes ont tendance à faire des offres individuelles alors que les concurrents forment des consortiums. L'autre pays semble retenir un consortium, qu'il appuie ensuite. Je suis frustré de voir que nous n'avons jamais semblé pouvoir faire de même. Je pense que cela a nui à notre position. Je sais qu'on s'intéresse davantage à ce problème de nos jours et je sais qu'on adopte plus souvent cette stratégie.



[Text]

What, if anything, is your department doing in this regard? Do you feel you need additional powers or mandates with respect to the formation of these consortia? I do not want to see us run afoul of the Competition Act. This is always a concern. Is there anything you feel you might like to have in this area? I know your people realize that this is a problem, too.

**Mr. Swain:** As you observe, there is quite a movement toward a Team Canada trade approach and putting a united best foot forward when Canadians go abroad. Of course, your old department is taking the lead in this area, and we help it in every way we can.

There is now, for example, a concerted multi-departmental international trade business plan put forward every year that brings all departments together. That is helpful.

The Competition Act is not a constraint. It is now a modern act, well-drafted, and it includes an exemption from some of the disciplines of that act for export marketing. In that sense, we are probably better off than a number of other countries that have older statutes.

**Senator Kelleher:** Is there anything you feel you need, additional powers or mandate, to push these kinds of projects?

**Mr. Nymark:** While Mr. Swain has indicated that the Competition Act recognizes — for example in technology consortia — that this is increasingly popular in many countries, they have provided for an exemption in the act for that purpose. We find that the Canadian business community is not taking advantage of the freedom they have to collaborate to the extent that they are allowed to collaborate.

I am not sure there is a real question of instruments and powers here. However, the deputy referred before to this concept of sector competitiveness frameworks and technology road maps. If you bring people together more frequently to allow them to discuss those common problems, hopefully they will see that it would be to their advantage to develop this kind of consortia approach in a globalized world. I think there is scope there within the powers and instruments. There is not as much uptake as we would like to see, though.

**Mr. Swain:** Sometimes we observe foreigners being, let us say, successful in our markets in ways that go beyond what our Competition Act might allow domestically. Some thought is being given by our colleague George Addy in the Bureau of Competition Policy to recommend ways in which that act could be modified to allow better cooperation among the competition enforcers in different countries. He is having some success, for example, working with the Americans. It may well be that, in due course, we should consider amendments. However, there is certainly nothing urgent, senator.

**Senator Kelleher:** I want to make sure because we only get one kick at the can for a new act every so many years. I would hate to think that we were overlooking something. It is not very often you get people trying to be helpful.

[Traduction]

Que fait votre ministère à cet égard? Pensez-vous avoir besoin de nouveaux pouvoirs ou mandats au sujet de la formation de ces consortiums? Il ne faudrait pas mettre en danger la Loi sur la concurrence. C'est toujours une crainte. Aimerez-vous obtenir quelque chose de plus dans ce domaine? Je sais que vous êtes conscients vous aussi de ce problème.

**M. Swain:** Comme vous le faites observer, il y a vraiment un mouvement vers une démarche commerciale unifiée au sein d'Équipe Canada, afin que les Canadiens fassent front commun lorsqu'ils vont à l'étranger. Votre ancien ministère joue évidemment un rôle de chef de file dans ce domaine et nous l'aidons de notre mieux.

Il y a, par exemple, tous les ans un plan d'affaires interministériel sur le commerce international qui réunit tous les ministères. C'est très utile.

La Loi sur la concurrence n'est pas une contrainte. C'est désormais une loi moderne, bien rédigée, qui prévoit une exception à certaines dispositions dans le cas de la commercialisation des exportations. En ce sens, nous sommes probablement dans une meilleure position que plusieurs pays dont les lois sont plus anciennes.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous besoin de pouvoirs ou de mandats supplémentaires pour faire avancer ce genre de dossiers?

**M. Nymark:** Monsieur Swain a indiqué que la Loi sur la concurrence reconnaît (dans les consortiums technologiques, par exemple) que c'est de plus en plus populaire dans de nombreux pays, mais la loi prévoit aussi une exception à ce sujet. Nous trouvons que le milieu des affaires canadiens ne jouit pas de toute la liberté qui lui est accordée pour collaborer autant qu'il est permis de le faire.

Je ne suis pas certain que ce soit vraiment une question d'instruments et de pouvoirs. Mais le sous-ministre a déjà évoqué l'idée des cadres concurrentiels sectoriels et des plans technologiques. Si les gens se rencontrent plus souvent pour discuter de leurs problèmes communs, on peut espérer qu'ils verront l'intérêt de développer ces consortiums dans un monde globalisé. Je pense qu'il y a une marge de manoeuvre à l'intérieur des pouvoirs et des instruments actuels. On n'en profite pas autant que nous le voudrions, toutefois.

**M. Swain:** Parfois, nous constatons que les étrangers réussissent sur nos marchés au-delà de ce que la Loi sur la concurrence permettrait à l'échelle nationale. Notre collègue George Addy, du Bureau de la politique de concurrence prépare actuellement des recommandations afin de modifier la loi pour permettre une meilleure coopération entre les organismes chargés d'appliquer les lois sur la concurrence dans divers pays. Il a obtenu quelques succès, par exemple, auprès des Américains. Il se pourrait bien que nous devions songer à des amendements, plus tard. Mais il n'y a certainement aucune urgence, sénateur.

**Le sénateur Kelleher:** Je veux m'en assurer, parce que nous n'adoptons pas une nouvelle loi tous les jours. Je serais vraiment désolé de penser que nous avons oublié quelque chose. Ce n'est pas souvent que les gens essaient d'être utiles.

[Texte]

**Senator Stewart:** I understand that these tables on tourism and R&D expenditures were supplied by the department; is that right?

**Mr. Swain:** Yes.

**Senator Stewart:** It would be helpful if someone told us what they want us to detect in these tables.

Let us start with research and development. What is significant about what these tables show? What is the explanation of why they show what they show?

**Mr. Swain:** Senator, that is a good question. The reason we distributed those tables was because I received a letter a week ago from your distinguished chairman appending some very difficult questions about the portfolio that he thought I should be prepared to answer. It looks like a Ph.D. oral in economics, but it did include questions on R&D and Canada's performance. Hence, I prepared those tables with the thought that he might be here to ask that question.

**Senator Stewart:** Let us take the first page of the R&D.

**Mr. Swain:** The one that says "R&D Expenditures as a Share of GDP, 1992"?

**Senator Stewart:** That is right.

**Mr. Swain:** That is an interesting table.

**Senator Stewart:** It certainly is because it shows that if R&D is as important as everyone has been saying it is, we are not doing very well.

**Mr. Swain:** That is correct.

**Senator Stewart:** How do you explain that?

**Mr. Swain:** First, there has been a longstanding observation in Canada that Canada is a relatively minor R&D performer. However, separating business enterprise R&D from total R&D is interesting because it shows that the public-sector funding of R&D in Canada — the gray part — is, broadly speaking, comparable to the rest of the G-7 countries and is considerably greater than the OECD average as a proportion of GDP. Relatively speaking, the lack of private-sector investment in R&D accounts for Canada's difference.

**Senator Stewart:** I see Canada, the gray line, at 1.5, and I see the G-7 at what looks like 2.2; is that right?

**Mr. Swain:** For the U.K.?

**Senator Stewart:** No, for the G-7 average.

**Mr. Swain:** Yes.

**Senator Stewart:** So we are well behind the G-7 average.

**Mr. Swain:** Yes.

**Senator Stewart:** We are behind the OECD average and the EC average. There is nothing here to be smug about.

**Mr. Swain:** I agree.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Ces tableaux sur le tourisme et les dépenses en R-D ont été fournis par le ministère, n'est-ce pas?

**M. Swain:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Il serait utile que quelqu'un nous dise ce qu'on veut nous montrer par ces tableaux.

Commençons par la recherche-développement. Quels renseignements importants ressortent de ces tableaux? Quelle est l'explication?

**M. Swain:** Sénateur, c'est une bonne question. Nous avons distribué ces tableaux parce que j'ai reçu il y a une semaine une lettre de votre distingué président qui posait des questions très difficiles au sujet du portefeuille et qui me demandait de me préparer à y répondre. Cela ressemble à un examen oral de doctorat en économique, mais il y avait des questions sur la R-D et sur les résultats du Canada. J'ai donc préparé ces tableaux, en pensant qu'il serait ici pour me poser ces questions.

**Le sénateur Stewart:** Prenons la première page sur la R-D.

**M. Swain:** Celle qui est intitulée «Dépenses en R&D en pourcentage du PIB, 1992»?

**Le sénateur Stewart:** C'est exact.

**M. Swain:** C'est un tableau intéressant.

**Le sénateur Stewart:** Sans doute, parce qu'il montre que si la R-D est aussi importante que tout le monde le dit, nous ne faisons pas très bonne figure.

**M. Swain:** En effet.

**Le sénateur Stewart:** Pouvez-vous expliquer pourquoi?

**M. Swain:** Premièrement, on observe depuis longtemps au Canada que notre tenue dans le domaine de la R-D est relativement faible. Il est cependant intéressant de séparer la R-D effectuée par le secteur privé de l'ensemble de la R-D, parce que cela démontre que le financement de la R-D par le secteur public au Canada (la partie en gris) est, en gros, comparable à celui qui existe dans les autres pays du groupe des Sept et qu'il est beaucoup plus élevé que la moyenne de l'OCDE en pourcentage du PIB. En termes relatifs, c'est l'absence d'investissements du secteur privé en R-D qui fait la différence au Canada.

**Le sénateur Stewart:** Je remarque que le Canada, la ligne grise, se situe à 1,5 et que les pays du G-7 ont l'air d'atteindre 2,2, est-ce exact?

**M. Swain:** Le Royaume-Uni?

**Le sénateur Stewart:** Non, la moyenne du G-7.

**M. Swain:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Nous sommes donc bien loin derrière la moyenne du G-7.

**M. Swain:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Nous sommes derrière la moyenne de l'OCDE et celle de la Communauté européenne. Il n'y a pas de quoi être fiers.

**M. Swain:** Je suis d'accord.



*[Text]*

**Senator Stewart:** What is the explanation? Is it simply the fact that so many of our industries are really part of a North American industry and that research and development is done, in a sense, at the home plant?

**Mr. Swain:** Yes, that is part of it.

**Senator Stewart:** On page 2, I see "Engineering & scientific services", which are highly foreign controlled in Canada. What are we supposed to conclude from that table? What does it show us with regard to R&D?

**Mr. Swain:** Senator Kirby asked if foreign ownership made a difference in industrial performance. The answer is, clearly, that it does.

Across that table, for most industries — engineering and scientific services being the counter-example — those that are Canadian-owned have a much higher R&D intensity than those that are foreign-owned. This is not surprising.

There are some other effects that operate here. The resource-intensive nature of Canadian industry in general has meant that our total spending in R&D has not been all that high. However, when you compare Canadian resource firms to foreign resource firms operating in Canada, the record is not too bad on the side of the Canadians. It is just that the total is not very high.

There is a size effect also which was not covered in these tables, but we have some other work that shows the effect of size of firm. By and large, the bigger the firm, the more R&D they do. Canada has fewer large firms than, say, the United States. If you look at that kind of thing, when you are dealing with large firms, that is, ones with 500 or more employees, research intensity in Canada and the United States is exactly the same. However, smaller Canadian companies do much less research than their exact sized homologs in the U.S. That is something that is a little hard to explain.

One of the government's responses has been to try through the tax system to make Canada an attractive place to do R&D. This appears to be somewhat successful. The current scientific research and experimental development tax credit is designed to be as attractive or maybe a little bit more attractive than anything else among the OECD countries. It has features such as providing a cash-back tax credit for small firms which are not yet profitable, many of the ones which are growing most rapidly and at the forefront of the technology. This is a novel feature on the international scene. When combined with the current value of the dollar, the cost of doing research in Canada is less than the cost of doing it in our competitor countries.

Some of the multinationals are beginning to notice this. Without giving away confidences, I can tell you that I have had conversations with both German and British firms in the last month or so in which they said they are moving some of their R&D activities to Canada because of the attractiveness of this regime.

*[Traduction]*

**Le sénateur Stewart:** Quelle est l'explication? Est-ce simplement le fait que tant de nos industries font effectivement partie d'une industrie nord-américaine et que la recherche-développement s'effectue à la société mère?

**M. Swain:** Oui, c'est un facteur.

**Le sénateur Stewart:** À la page 2, il est question des «Services de génie et scientifiques», qui sont fortement contrôlés par des intérêts étrangers au Canada. Quelle conclusion devons-nous tirer de ce tableau? Que nous apprend-il au sujet de la R-D?

**M. Swain:** Le sénateur Kirby a demandé si la propriété étrangère faisait une différence en ce qui concerne le rendement industriel. La réponse est clairement affirmative.

Dans l'ensemble du tableau, pour la plupart des industries (les services de génie et scientifiques étant l'exception) l'intensité de la R-D est beaucoup plus forte dans les industries appartenant à des Canadiens que dans les industries étrangères. Ce n'est pas étonnant.

Certains autres facteurs entrent en jeu. À cause de la forte concentration en ressources de l'industrie canadienne en général, nos dépenses totales en R-D ne sont pas très élevées. Mais quand on compare les entreprises de ressources canadiennes aux entreprises de ressources étrangères qui exercent leurs activités au Canada, les Canadiens ne s'en tirent pas trop mal. Mais le total n'est pas très élevé.

Il y a aussi un effet de taille que n'illustrent pas ces tableaux. D'autres analyses démontrent cependant l'effet de la taille de l'entreprise. La plupart du temps, plus l'entreprise est grande, plus elle fait de la R-D. Le Canada a moins de grandes entreprises que les États-Unis, par exemple. Vue sous cet angle, celui des grandes entreprises, soit celles qui comptent au moins 500 employés, l'intensité de la recherche au Canada et aux États-Unis est exactement la même. Mais les petites entreprises canadiennes font beaucoup moins de recherche que leurs homologues de même taille aux États-Unis. C'est un peu difficile à expliquer.

L'une des réactions du gouvernement a été de tenter de faire du Canada un pays où il est intéressant d'effectuer de la R-D, grâce à des encouragements fiscaux. Ces mesures semblent donner certains résultats. Le crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental vise à être aussi intéressant ou peut-être même un peu plus intéressant que tout ce qui se fait parmi les pays de l'OCDE. Il prévoit notamment un crédit d'impôt pour les petites entreprises qui ne sont pas encore rentables, un grand nombre d'entre elles progressant très rapidement et étant à l'avant-garde de l'évolution technologique. C'est une nouveauté sur la scène internationale. Conjugué au cours actuel du dollar, le coût de la recherche au Canada est inférieur au coût de la recherche chez nos concurrents.

Certaines multinationales commencent à s'en rendre compte. Sans dévoiler de secret, je peux vous affirmer que j'ai eu, depuis environ un mois, des conversations avec des entreprises allemandes et britanniques qui déclarent transférer une partie de leurs activités de R-D au Canada à cause de l'attrait de ce régime.

## [Texte]

There are some things we can do which will affect the outcome, but it is a slow process. It takes quite a while before there is a mass response.

**The Deputy Chairman:** We have come to the end of the questions from senators, but not my comments.

When this Senate committee meets, we often like to have people come back and review what has happened after a certain period of time. It might be a good subject to do that at some point. The committee might ask you to come back in a year or two.

Some of the areas that we should look at are as follows: We have talked about your administration costs going down. My math is not very good, but I think it is about 1.5 per cent. There is a great deal of spending that goes on in your department. I do not know what the level is, but you subsidize the Export Development Corporation in business that would normally go to banks or insurance companies. Other areas include Atlantic Opportunities, Western Development, and now Ontario and Quebec. There is a great deal of outgoing expenditure for whatever projects you are supporting. It would be interesting to know what these numbers are and what has happened to them in another year.

In looking through these tables and statistics that you have provided, I see that they come from the World Trade Organization, Statistics Canada, OECD, and various other sources. These things could, I imagine, be looked at, analyzed and utilized by industry if they were given to industry associations, whether they were manufacturers, exporters or whatever. They could read this data as efficiently as your department could. Why should they go to you rather than the people who are involved?

Presumably you give advice on the basis of the information that you gather and the analysis that you make. I always worry about advice that comes from someone who is not a stakeholder in the things on which they are giving advice. Stockbrokers give me advice all the time, but it is my money they use to invest, and that does not always work out all that well.

We talked about some of the things that you can do. You can sell a lot of your services. If you were to say to me, "We will have a department which will sell services to industry on the same basis that universities do, that the manufacturers' associations do, the same as the exporters' associations and the shipping people. If they want our advice, then they will pay for it." I go back to your fee schedule. That would be a way of providing a service that people want rather than an additional service that they may or may not look at and is probably already provided by their own particular industry associations.

Some points were raised a little while ago such as the constitutionality of trade between the provinces and the telecommunications problems and the turf wars that will undoubtedly evolve from that as we go along.

## [Translation]

Nous pouvons intervenir pour influencer les résultats, mais le processus est lent. Il faut beaucoup de temps avant qu'il y ait une réaction massive.

**Le vice-président:** Nous sommes arrivés à la fin des questions des sénateurs, mais pas de mes remarques.

Lorsque notre comité se réunit, nous aimons souvent inviter à nouveau les témoins et examiner ce qui s'est produit depuis un certain temps. Le thème d'aujourd'hui s'y prêterait peut-être bien. Le comité pourrait vous demander de revenir dans un an ou deux.

Certains sujets que nous pourrions examiner sont les suivants: nous avons parlé de la baisse de vos frais généraux. Je ne suis pas très fort en mathématique, mais je pense qu'elle est d'environ 1,5 p. 100. Les dépenses sont très élevées dans votre ministère. Je n'en connais pas le montant, mais vous financez les activités de la Société pour l'expansion des exportations relatives à du financement qui serait normalement offert par les banques ou les compagnies d'assurance. D'autres sujets comprennent l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Diversification de l'économie de l'Ouest canadien et maintenant, l'Ontario et le Québec. Il y a de fortes dépenses liées aux projets que vous appuyez. Il serait intéressant de connaître les chiffres et de voir comment ils auront évolué dans un an.

En jetant un coup d'œil sur les tableaux et les statistiques que vous nous avez remis, je constate qu'ils proviennent de l'Organisation mondiale du travail, de Statistique Canada, de l'OCDE et de diverses autres sources. Ces données pourraient, je suppose, être étudiées, analysées et utilisées par l'industrie si elles étaient communiquées aux associations professionnelles, notamment celles des fabricants et des exportateurs. Ils pourraient interpréter ces données aussi efficacement que votre ministère. Pourquoi ces données devraient-elles aller à vous plutôt qu'aux intéressés?

Vous donnez probablement des conseils en fonction des renseignements que vous obtenez et de l'analyse que vous en faites. Je m'inquiète toujours des conseils données par quelqu'un qui n'a pas d'intérêts dans le domaine où il donne des conseils. Les courtiers en valeurs me conseillent sans cesse, mais c'est mon argent qu'ils investissent et cela ne fonctionne pas toujours très bien.

Nous avons parlé de certaines de vos activités. Vous pouvez vendre un grand nombre de vos services. Vous pourriez me dire que votre ministère vend des services à l'industrie de la même façon que le font les universités, les associations de fabricants, les associations d'exportateurs et les expéditeurs. Ceux qui voudront vos conseils devront payer pour les obtenir. Je reviens à vos droits d'utilisation. Ce serait une façon de fournir un service à des gens qui le veulent plutôt qu'un service supplémentaire peut-être inutile et qui est probablement déjà fourni par leurs propres associations d'industrie.

D'autres aspects ont été évoqués il y a un instant, notamment la constitutionnalité du commerce entre les provinces et les problèmes de télécommunications ainsi que les guerres territoriales qui évolueront sans doute avec le temps.



## [Text]

Those are some of the areas where it might be interesting to have you come back in a year or so and tell us what you have done with this department. You might tell us, for example, "We have cut down the staff expenses and administration expenses. We have been able to reduce some of the grants that we give to various people for various reasons and are focusing on whatever is really essential. The type of information that we produce is bought by people."

No doubt there are many things a government department can do with respect to gathering information, but hopefully it will not be the same information that is already being gathered by another department. I would hope the department would make a proper analysis of it, an analysis geared to establishing a level playing field for all the participants. I see that as the role of government.

My background is one of private enterprise. I ran businesses for 40 years. The only thing that I wanted from the government was to make sure that I was operating on a level playing field and that my competitors were not able to get ahead of me because they were able to do this, that and the other thing. That is the role I see for the government.

These are things we could discuss with you again later on, assuming that the committee recommends the approbation of this bill. You can tell us, "We will take all these things and put them together. In this day of constraint and budgets and scaring people to death, we will be able to do something, and we will cut down unnecessary reports, unnecessary people, and unnecessary grants. We will run a tight ship, and we will be market-oriented. We will respond to the market rather than the other way around."

**Mr. Swain:** Senator, we would be delighted to come back, because I think we will be able to tell you that precise story. That is where we are going.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, gentlemen.

**Mr. Swain:** Thank you, honourable senators.

**The Deputy Chairman:** We will wait a few minutes until our guests leave the table to have our discussion.

Ladies and gentlemen, there are 67 clauses to this bill. Can we dispense with a clause-by-clause reading of the bill?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Do I have authority to report the bill back to the chamber without amendments?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much.

This afternoon we will meet again for an *in camera* session to discuss the future work of the committee. I hope you will all be free to attend.

The committee adjourned.

## [Traduction]

Voilà quelques sujets sur lesquels il pourrait être intéressant de revenir dans un an. Vous pourriez nous indiquer ce que vous aurez fait dans votre ministère. Vous pourriez nous dire, par exemple, que vous avez réduit les dépenses en personnel et les frais généraux. Que vous avez réduit les contributions accordées à divers groupes pour diverses raisons et que vous mettez l'accent sur ce qui est vraiment essentiel, que le type d'information que vous produisez est acheté par les gens.

Il ne fait aucun doute qu'un ministère peut obtenir facilement de l'information, mais on peut espérer que cette information ne se trouve pas déjà dans un autre ministère. J'espère que le ministère en ferait une bonne analyse, une analyse visant à mettre tous les participants sur un pied d'égalité. C'est le rôle du gouvernement, à mon avis.

Je viens du secteur privé. J'ai dirigé une entreprise pendant 40 ans. Tout ce que je voulais du gouvernement, c'était m'assurer que tout le monde était sur un pied d'égalité et que mes compétiteurs ne pouvaient pas me devancer à cause de ceci ou de cela. Je conçois ainsi le rôle du gouvernement.

Nous pourrions en discuter avec vous plus tard, en supposant que le comité recommande l'approbation de ce projet de loi. Vous pouvez nous dire: «Nous regrouperons toutes ces activités. Dans cette période d'austérité et de compressions budgétaires qui effraie tout le monde, nous pourrions faire quelque chose, nous réduirons les rapports inutiles, les gens inutiles, les contributions inutiles. Nous mènerons bien notre barque et nous serons sensibles au marché. Nous répondrons aux besoins du marché plutôt que le contraire.»

**M. Swain:** Sénateur, nous serons heureux de revenir, parce que je pense que nous pourrions vous dire exactement ce que vous voulez entendre. C'est dans cette direction que nous allons.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, messieurs.

**M. Swain:** Merci, honorables sénateurs.

**Le vice-président:** Nous attendrons que nos invités aient quitté avant de poursuivre nos travaux.

Mesdames et messieurs, le projet de loi compte 67 articles. Pouvons-nous nous dispenser de la lecture article par article?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** M'autorisez-vous à faire rapport du projet de loi à la Chambre sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le vice-président:** Merci beaucoup.

Nous nous retrouverons cet après-midi pour une séance à huis clos concernant les travaux futurs du comité. J'espère que vous serez tous libres d'y assister.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**For Bill C-46**

*From the Department of Industry:*

Harry Swain, Deputy Minister;

Konrad von Finckenstein, Q.C., Assistant Deputy Minister,  
Business Law and Counsel to the Department;

Alan Nymark, Assistant Deputy Minister, Industry and  
Science Policy.

**Pour le projet de loi C-46**

*Du ministère de l'Industrie:*

Harry Swain, sous-ministre;

Konrad von Finckenstein, c.r., sous-ministre adjoint, Droit des  
affaires et conseiller juridique auprès du ministère;

Alan Nymark, sous-ministre adjoint, Politique industrielle et  
politique scientifique.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, February 23 1995

Le jeudi 23 février 1995

Issue No. 25

Fascicule n° 25

**Nineteenth Proceeding on:**  
Examination of the present state of the  
financial system in Canada in the wake of the  
major legislative and regulatory reform which took  
place two years ago.

---

**Dix-neuvième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante réforme  
législative et réglementaire intervenue il y a  
deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
	Thériault

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Simard. (February 22, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Simard
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
	Thériault

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Simard. (Le 22 février 1995)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 23, 1995  
(35)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Meighen, Oliver, Perrault, P.C., Stewart, Stratton and Sylvain .(8)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

Professor John Chant, Department of Economics, Simon Fraser University.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Professor Chant made an opening statement and answered questions.

At 12:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 23 février 1995  
(35)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable John Sylvain (vice-président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Meighen, Oliver, Perrault, c.p., Stewart, Stratton et Sylvain. (8)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

M. John Chant, professeur, département de science économique, Université Simon Fraser.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi le 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de la réforme législative de 1992.

M. Chant fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 23, 1995

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Ladies and gentlemen, pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the committee is continuing its examination into the state of the financial system in Canada and, more specifically, its review of the 1992 reform legislation.

A copy of Professor Chant's brief has already been distributed to the members. Please proceed, Professor Chant.

**Professor John Chant, Department of Economics, Simon Fraser University:** Mr. Chairman, senators, it has been approximately 24 years since I made my first appearance before this committee, and at that time I spoke about something that I will say little about today, and that was the Bank of Canada and its organization.

I am currently a professor of Economics at Simon Fraser University, and Chair of the Department, a task with which I hope to be through very soon. I have been intimately involved in the review of financial legislation in Canada since the 1970s.

I served as the Director of Financial Markets Research at the Economic Council when we produced our report on a study entitled, "Efficiency and Regulation." That report was published in either 1975 or 1976, and was background for the 1980 Bank Act. Among other things, it dealt with the treatment of foreign banks in Canada, and also made a recommendation for a risk-rated deposit insurance. Indeed, one of my colleagues at the Economic Council at the time, Wayne Clendenning, is present here today.

We have a tendency to believe that each revision of our financial legislation will be the revision to end all revisions, and will set things straight. However, it is important to recognize, as this committee clearly does, that financial reform is a continual process.

Financial markets are being affected by changing technology. In 1975, there was an overestimation of the impact that technology would have at that time. In fact, we talked about a lot of things that did not happen until the 1980s. However, it is quite clear that changing technology is important to us in financial markets today, and it is one of the things that will keep this committee busy and in business.

International changes are linking markets more closely, and they are also limiting what national regulators can do. In the face of this, or maybe in recognition of this, regulation is sweeping away many of the barriers that formerly characterized financial markets. To come back to my original theme, these are changes

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 23 février 1995

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h pour poursuivre son examen de l'état du système financier du Canada.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Mesdames et messieurs, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier du Canada et, plus particulièrement, de la réforme législative de 1992.

Les membres du comité ont déjà reçu un exemplaire du mémoire de M. Chant. Monsieur Chant, vous avez la parole.

**Monsieur John Chant, professeur, département de science économique, Université Simon Fraser:** Monsieur le président, sénateurs, il y a vingt-quatre ans environ, j'ai comparu pour la première fois devant le comité pour discuter d'un sujet dont il sera peu question aujourd'hui, soit l'organisation de la Banque du Canada.

J'enseigne l'économie à l'Université Simon Fraser. Je suis également directeur du département de science économique, fonction qui prendra fin sous peu je l'espère. Je suis de très près, depuis les années 70, la réforme de la législation financière au Canada.

J'étais directeur du service de recherche sur les marchés financiers au Conseil économique du Canada lorsque nous avons déposé un rapport intitulé «Efficacité et réglementation». Ce rapport, qui a paru en 1975 ou en 1976, a servi de fondement à la refonte de 1980 de la Loi sur les banques. Il traitait, entre autres, des activités des banques étrangères au Canada, et recommandait que les primes d'assurance-dépôts soient établies en fonction du risque. Un de mes collègues à l'époque, Wayne Clendenning, est ici présent aujourd'hui.

Nous avons tendance à croire que chaque réforme de la législation financière sera la dernière. Toutefois, il est important de reconnaître, et le comité en est parfaitement conscient, que la réforme financière est un processus continu.

Les progrès technologiques ont un impact sur les marchés financiers. Or, en 1975, on a surestimé cet impact et, en fait, on a parlé de bien des choses qui ne se sont produites qu'au cours des années 80. Toutefois, il est clair que les marchés financiers attachent aujourd'hui une très grande importance à l'évolution technologique, un sujet qui occupera pendant longtemps le comité.

Les changements qui surviennent à l'échelle internationale ont pour effet de lier encore plus étroitement les marchés, et de restreindre le pouvoir d'intervention des organismes de réglementation nationaux. Cela dit, la réglementation entraîne la disparition de bon nombre des obstacles auxquels étaient confrontés les



[Texte]

that make the revision of financial rules and regulations almost a continual process.

The main point of my statement may be a rather disturbing one: Much of the thrust of financial reform, to date, has been aimed at increasing the powers of regulators. If one is taking this approach, most of the measures that have been proposed make sense, and they enhance the regulators' powers to deal with difficulties experienced by financial firms.

My concern is that we need to consider the possibility that increasing regulation may well be a flawed exercise. Deposit insurance creates a number of perverse incentives in the market, and those have been well documented by this committee. In the face of these perverse incentives, can enhanced regulation assure the appropriate level of soundness of our financial institutions?

We should not expect to have a complete absence of financial failures, but we should hope to have a low level of financial failures, and that the failures should be detected and dealt with at an early stage before the loss has become too large.

One key problem that regulation must face is that information is the stock in trade of the financial industry. The financial industry exists because of the ability — and here I will sound a bit like a professor — to officially process and assess information that allows deposit takers the ability to issue liquid deposits against a collection of relatively illiquid claims. I hope that will be the last incidence of my being an academic here today.

One of the features about information, as compared to other economic commodities, is that it is very difficult to assess the value of the information that someone else has without virtually having the same information yourself. This is the key dilemma in financial regulation.

I fear that we may be in a cumulative process in that each time financial institutions fail, we will have a careful post mortem and we will say, "This financial institution failed because of these reasons, and because the regulators could not do this or it was difficult for them to do that," and we will then modify the set of rules governing the regulators so that they will be able to deal with the problems that we have discovered from the post mortem.

I agree with the authors of the C.D. Howe study on deposit insurance, that the present system of deposit insurance poses real difficulties for regulation, and that extending and perfecting our system of regulation may not get to the root of the problem. Moreover, it may lead to a system of regulation that continually requires regulators to second-guess the decisions made by management.

As this committee has done, I believe it is important to recognize that the problems we perceive as regulatory problems in the financial sector may well be problems that should be dealt

[Translation]

marchés financiers. Pour revenir à mon thème premier, il y a des changements qui font de la réforme des règles financières un processus quasi continu.

L'idée maîtresse de mon exposé risque de vous surprendre: dans une large mesure, la réforme de la législation financière a contribué, jusqu'ici, à accroître les pouvoirs des organismes de réglementation. La plupart des mesures adoptées sont raisonnables et permettent aux organismes de réglementation d'intervenir lorsque les entreprises financières font face à des difficultés.

Or, le resserrement des règlements risque aussi d'avoir des conséquences négatives. L'assurance-dépôts introduit sur les marchés plusieurs incitatifs néfastes; ceux-ci ont d'ailleurs été fort bien documentés par le comité. Cela dit, est-ce qu'un resserrement des règlements peut contribuer à rendre nos institutions financières plus solides?

Il ne faut pas s'attendre à ce que les échecs financiers disparaissent complètement, mais plutôt à ce qu'ils diminuent, à ce qu'ils soient décelés et corrigés rapidement avant que les pertes subies ne soient trop importantes.

Une des principales difficultés que pose la réglementation des institutions financières, c'est l'information, qui constitue l'élément essentiel du secteur financier. Ce dernier doit son existence au fait qu'il a le pouvoir (et excusez-moi si je prends un ton professoral) de traiter et d'évaluer les renseignements qui permettent aux institutions de dépôts d'émettre des effets liquides en contrepartie d'une kyrielle de créances relativement non liquides. J'espère que ce sera la dernière fois aujourd'hui que je coifferai mon chapeau de professeur.

Une des traits particuliers de l'information, comparativement à d'autres produits économiques, c'est qu'il est très difficile d'évaluer la qualité de l'information que détient une personne lorsque vous n'avez pas cette information en main. C'est la grande difficulté de la réglementation financière.

Nous risquons de nous laisser entraîner dans un processus cumulatif en ce que chaque fois qu'une institution financière fera faillite, nous procéderons à un examen approfondi de la situation et arriverons à la conclusion suivante: «Cette institution financière a fait faillite pour telle et telle raison, et parce que les organismes de réglementation ne pouvaient faire ceci ou ne pouvaient faire cela.» Nous modifierons ensuite les règles qui régissent les activités des organismes de réglementation pour qu'ils puissent être en mesure de s'attaquer aux problèmes que cet examen mettra en lumière.

Je partage l'avis des auteurs de l'étude de l'Institut C.D. Howe sur l'assurance-dépôts, qui ont déclaré que le système actuel est très difficile à réglementer, et que le fait d'élargir et de peaufiner nos règlements ne nous permettra pas de nous attaquer au fond du problème. On risque en fait de créer un système où les organismes de réglementation seront constamment obligés d'anticiper les décisions des gestionnaires.

Je crois qu'il est important de reconnaître, comme l'a fait le comité, que les soi-disant problèmes de réglementation du secteur financier exigent non pas des modifications aux pouvoirs des

*[Text]*

with in not attaching priority to modifying the powers of our regulators, but in dealing with the problems of deposit insurance.

I comment on three schemes, two of which have played a role in the recommendations of this committee in the past: The first is co-insurance, a system where depositors bear some of the risks of financial institution failure and insurance covers only a portion of the losses. The purpose of co-insurance is to make depositors more aware of the risks that they take, and have them respond to these risks.

The problem with co-insurance is that one can have a small level of co-insurance with perhaps depositors bearing 20 per cent of the risk, but of course they will act as if they have 20 cents of deposits for every dollar of deposits they actually have. This problem may be overcome by raising the degree of co-insurance. However, raising the degree of co-insurance eventually means that the protection of deposit insurance is gradually eroded. Depositors would respond to risks proportionately, and more speedily, if they held 80 per cent of the co-insurance risk rather than 20 per cent, but of course, deposit insurance would be much reduced from what it is today.

I do not think it is a fair criticism of co-insurance to argue that consumers should know the riskiness of deposit-taking institutions. One of the important contributions of the C.D. Howe study was to point out that there was a period, from the mid-1920s to the introduction of deposit insurance in 1967, when we did not have any bank failures in Canada. Somehow, a combination of depositors' knowledge and the policies of deposit-taking institutions worked to protect against failure in that period.

The second scheme is risk-rated deposit insurance. In 1975, we at the Economic Council saw the dangers of deposit insurance and recommended a risk-rated deposit insurance. There are two ways that one can have risk-rated deposit insurance. One way would be to have the regulators set rates on the basis their knowledge. One of the dangers of this is that it would become very much a political process in trying to revise the deposit insurance rates for a particular institution. Many of the forces that lead to failing institutions surviving too long might also make it difficult for regulators to change the rates for insured institutions.

I hope we said, although I do not think we did, that one should try to have some sort of market element in setting the rates. I do not have the answers for how this market element could be integrated, but one way would be to say that insured institutions must finance themselves through the market through a claim which is very low in priority, that they must get their financing through arm's-length dealings, and that the rate on the claim they issue as very low priority would be fed into the determination of the deposit insurance rate in some way.

In other words, regulators are not the only people who have this information about financial institutions. It may be that other financial institutions know more about the risks involved and

*[Traduction]*

organismes de réglementation, mais des modifications au régime d'assurance-dépôts.

J'aimerais vous parler de trois mécanismes, dont deux ont déjà fait l'objet de recommandations du comité dans le passé : le premier est la coassurance, un système où les déposants assument une part des risques de l'institution financière qui a fait faillite, et où l'assurance ne couvre qu'une partie des pertes. La coassurance a pour but de sensibiliser davantage les déposants aux risques qu'ils prennent, et de les amener à prendre les mesures qui s'imposent.

Le problème avec ce mécanisme, c'est que le degré de coassurance peut être très faible. Les déposants assument 20 p. 100 des risques; mais, bien entendu, ils agissent comme s'ils peuvent compter sur 20 p. 100 des montants qu'ils ont en dépôt. On peut surmonter ce problème en élevant le degré de coassurance. Toutefois, cela signifie que, à la longue, la protection offerte par l'assurance-dépôts sera progressivement érodée. Les déposants interviendraient plus rapidement s'ils devaient assumer 80 p. 100 et non 20 p. 100 des risques. Mais, si tel était le cas, l'assurance-dépôts serait aujourd'hui beaucoup moins élevée.

On a tort de dire que les consommateurs devraient connaître le degré de risque des institutions de dépôts. L'étude de l'Institut C.D. Howe a fait ressortir un élément important: entre le milieu des années 20 et la mise en oeuvre du régime d'assurance-dépôts en 1967, on ne comptait pas de faillites bancaires au Canada. On ne sait trop comment, mais la qualité de l'information détenue par les déposants et les politiques adoptées par les institutions de dépôts font qu'il n'y a pas eu de faillites au cours de cette période.

Le deuxième mécanisme, ce sont les primes d'assurance-dépôts établies en fonction du risque. En 1975, le Conseil économique du Canada, conscient des dangers que présentait l'assurance-dépôts, a recommandé l'établissement d'un régime de taux de prime variables pour l'assurance-dépôts. Ces taux peuvent être établis de deux façons. Les organismes de réglementation peuvent fixer le taux des primes en s'inspirant des données qu'ils ont en main. Toutefois, cette méthode est dangereuse, car on risque de politiser le processus si l'on tente d'établir des taux pour chacune des institutions. Bon nombre des facteurs qui contribuent à assurer pendant trop longtemps la survie d'institutions en difficulté empêchent les organismes de réglementation de modifier le taux des primes pour les institutions assurées.

J'espère qu'on a mentionné le fait, quoique j'en doute, qu'il faudrait tenir compte du marché au moment de fixer le taux des primes. Je ne sais pas comment on s'y prendrait, mais on pourrait par exemple obliger les institutions assurées à se financer par le biais du marché, de créances non prioritaires, de transactions indépendantes; la prime sur cette créance non prioritaire serait prise en considération au moment de fixer le taux des primes d'assurance-dépôts.

Autrement dit, les organismes de réglementation ne sont pas les seuls à posséder des renseignements sur les institutions financières. Il se peut que certaines institutions aient une meilleure idée



## [Texte]

could contribute, through market processes, to the determination of the rate that would be applied in a risk-rated deposit insurance.

I raise another possible reform to deposit insurance which has some appeal to me and also support in the United States, the idea of so-called "narrow banks". It gets around the problem of deposit insurance which arises because it protects deposits that are based on a portfolio of risky assets. "Narrow banking" limits insurance protection to those deposits that are backed by safe assets, such as short-term government securities. In other words, narrow banks that are protected must back their deposits with these safe assets.

Narrow banking keeps government guarantees within a group of institutions which hold assets that can be easily monitored and controlled. Regulators can look at their portfolio right away to see whether they have these assets, and remedies could be taken if they held something else. The proposals for narrow banking typically suggest that payments have to be supplied by narrow banks which meet these requirements. The rest of banking, beyond narrow banking, could be rather loosely regulated in that there would be a clear demarcation between those deposits that have this guarantee and other deposits that do not.

The other thing about narrow banking is that consumers can decide how much protection they want. If someone wants \$500,000 protection, they would hold their deposits with a narrow bank. They would pay the cost — of course the narrow banks could not pay very high interest — to have that protection. Right now it is very difficult to get \$500,000 of protection, and I think it would be viewed by many as being against the purpose of the current deposit insurance system. On the other hand, if one did not want to pay the cost of having protected deposits, one would hold small balances in narrow banks.

There are a number of other issues to which I should like to turn. I have two others in my paper which I think are responses to the Department of Finance, and two others on which I wish I could have spent more time so that I would be able to provide you with some more useful input. These are areas to which I hope you will devote attention.

The first issue is that of competition. Of course, for the next revision the issue of competition in financial markets will be quite important, because, I am sure, the issue of banks entering into the marketing of insurance will not disappear. I will not discuss the merits of that, but I will respond to the approach of the Department of Finance.

First, it is important to go beyond the finance data to find out what is happening in particular markets. In other words, looking at financial institutions overall and looking at the size of their assets might have meant something, although I doubt it, a long time ago when there was only a narrow range of business contained in those aggregates. However, banking or financial services is not a single market. Thus, the measures which have been used by the

## [Translation]

des risques en cause. Elles pourraient fixer avec d'autres le taux des primes d'assurance-dépôts.

Il y a un autre type de réforme que je trouve intéressante et qui suscite de l'intérêt aux États-Unis: les placements à faible risque. Ce mécanisme permet de contourner le problème que pose l'assurance-dépôts parce que les dépôts sont protégés en fonction du risque du portefeuille de titres. Seuls les dépôts qui sont garantis par des actifs sûrs, comme les titres à court terme du gouvernement, sont protégés. Autrement dit, les banques qui se limitent à des placements à faible risque doivent disposer d'actifs sûrs pour protéger leurs dépôts.

Ainsi, les titres du gouvernement sont regroupés au sein d'institutions qui détiennent des actifs qui peuvent être facilement contrôlés et surveillés. Les organismes de réglementation peuvent examiner le portefeuille de ces institutions à n'importe quel moment pour voir si elles possèdent effectivement ces actifs; à défaut de quoi il peuvent prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation. Avec ce type de mécanisme, les paiements sont effectués par les banques qui se limitent à des activités à faible risque et qui réunissent ces critères. Les autres banques pourraient être réglementées de façon plus ou moins rigoureuse, puisqu'il y aurait démarcation très claire entre les dépôts qui sont garantis et ceux qui ne le sont pas.

Les activités à faible risque ont ceci d'avantageux que les consommateurs peuvent décider du degré de protection qu'ils veulent avoir. Ceux qui veulent une protection de 500 000 \$ déposeraient leurs avoirs dans une banque qui se limite à des activités à faible risque. Ce sont eux qui assumeraient les coûts; bien entendu, les banques qui se limitent à des activités à faible risque n'offriraient pas un rendement très élevé. À l'heure actuelle, il est très difficile d'obtenir une telle protection; bon nombre de personnes jugeraient que cela serait contraire au régime actuel d'assurance-dépôts. D'autre part, la personne qui ne veut pas que ses dépôts soient protégés ne garderait que de faibles sommes dans les banques qui se limitent à des activités à faible risque.

J'aimerais maintenant passer à d'autres questions. J'aborde, dans mon exposé, deux points qui constituent en fait des réponses au ministère des Finances, et deux autres que j'aurais voulu analyser plus en profondeur pour pouvoir vous fournir des renseignements plus détaillés. Ce sont des sujets sur lesquels, je l'espère, le comité se penchera.

Il y a d'abord la question de la concurrence. Évidemment, il s'agira là d'un aspect important de la prochaine réforme, car, j'en suis sûr, la question de la vente d'assurances par les banques ne disparaîtra pas. Je ne veux pas discuter des avantages d'une telle démarche, mais je compte vous dire ce que je pense de la politique adoptée par le ministère des Finances.

D'abord, il est important de regarder au-delà des données financières pour voir ce qui se passe dans certains marchés. Autrement dit, il aurait peut-être été utile, quoique j'en doute, de procéder à un examen des institutions financières et de la taille de leurs actifs à l'époque où les activités de celles-ci étaient plutôt limitées. Toutefois, comme les services bancaires ou financiers ne constituent pas un marché unique, les mesures utilisées par le



*[Text]*

Department of Finance cannot tell you what is happening in particular markets.

As the Department of Finance noted, the concentration ratios are still considerably below the thresholds of the Bureau of Competition Policy. However, let us look at a specific case and a particular market: Even though the aggregate figures were below their thresholds, the Competition Bureau of Industry Canada has been investigating whether some activities of the Interac Association may have served to limit competition in markets related to automated banking machines and electronic funds transfers at points of sale. In other words, one must look at different markets to see what is going on. One needs to look at the state of competition in those markets, at what sort of regulatory or technological barriers to entry into those markets might exist. I noted — and this was something I just picked out of the newspaper — that it looks like the major players in the mutual funds industry have been able to withstand quite well the entry of banks into that industry.

The final issue in my paper is the issue of a possible national securities regulation. This is an important issue for this committee to consider. If someone described to me the system of securities regulation in Canada, I would say, "How on earth could this system work? There are so many regulatory regimes."

My impression is that it works quite well, but it is something that needs much more study than I have been able to give to it. I did note that somehow, with this being a provincial responsibility, we have concluded agreements with another country that has a central securities regulator, and those agreements have eased the difficulties of moving between the two markets.

On the other hand, the horrible reaction I would have on the description of securities regulation in Canada seem to be true in the case of another activity that is organized in a similar way, although it has an extra layer. I refer to the trust and loan industry where multiple jurisdictions cause serious problems for institutions.

I commend this area for your study. I think the move to a federal presence in the securities industry must have clear justification before any steps are taken. This is especially important because some of the major provincial players in this area are unlikely to bow out if there is a federal presence in the area. It will be important to define the way in which a federal role in this area can make a contribution to the more effective functioning of Canadian securities markets.

There are two issues which I did not discuss but which will be issues that will arise for your consideration. I hope that events do not preempt your consideration of these issues. I hope that they are given careful study before they turn into problems.

The first is the general area of derivatives, and the issue of derivatives and financial institutions. For a period of two months, it was impossible to pick up the *Wall Street Journal* without

*[Traduction]*

ministre des Finances ne nous indiquent pas ce qui se passe dans des marchés particuliers.

Comme l'a signalé le ministère des Finances, le ratio de concentration demeure bien en-deça des seuils fixés par le Bureau de la politique de la concurrence. Toutefois, jetons un coup d'œil sur un cas précis et sur un marché particulier: même si les chiffres combinés étaient inférieurs aux seuils fixés, le Bureau de la politique de la concurrence du ministère de l'Industrie a mené une enquête en vue de déterminer si certaines activités de l'Association Interac ont contribué à limiter la concurrence dans les marchés des guichets automatiques et des téléversements aux points de vente. Autrement dit, il faut analyser différents marchés pour voir ce qui se passe. Il faut examiner l'état de la concurrence dans ces marchés, voir quels sont les règlements ou les technologies qui empêchent de pénétrer ces marchés. J'ai noté (et c'est quelque chose que je viens de voir dans les journaux) que les principaux acteurs dans le secteur des fonds mutuels ont fort bien résisté à l'entrée des banques dans leur domaine d'activité.

Le dernier point abordé dans mon exposé est celui de la réglementation des valeurs mobilières. Le comité doit se pencher sur ce point important. Si quelqu'un me décrivait le système de réglementation des valeurs mobilières tel qu'il existe aujourd'hui au Canada, je lui répondrais, «Comment ce système peut-il fonctionner? Il y a tellement de régimes de réglementation.»

J'ai l'impression qu'il fonctionne assez bien, mais il faudrait que je l'examine de plus près, chose que je n'ai pu faire jusqu'à présent. J'ai remarqué que pour une raison ou une autre, alors que ce système relève de la compétence provinciale, nous avons conclu des accords avec un autre pays qui est doté d'un organisme central de réglementation des valeurs mobilières; ces accords ont par ailleurs aplani les problèmes d'échanges entre les deux marchés.

D'autre part, j'aurais la même réaction d'horreur face à la description de la réglementation des valeurs mobilières au Canada qu'à propos d'une autre activité organisée de façon analogue, bien qu'avec un niveau de plus. Je veux parler de l'industrie de fiducie et de prêt où les multiples compétences entraînent de graves problèmes pour les institutions.

Je vous recommande d'examiner ce secteur. À mon avis, il faudrait pouvoir clairement défendre une présence fédérale dans l'industrie des valeurs mobilières avant de prendre quelque mesure que ce soit. Cela est particulièrement important, puisqu'il est peu probable que certains des principaux intervenants provinciaux dans ce secteur ne se retirent en cas de présence fédérale. Il sera important de définir la façon dont une présence fédérale dans ce secteur peut contribuer à une plus grande efficacité des marchés canadiens des valeurs mobilières.

Je n'ai pas débattu de deux questions sur lesquelles vous devrez toutefois vous pencher. J'espère que les événements ne vous devanceront pas à cet égard. J'espère qu'elles feront l'objet d'un examen attentif avant qu'elles ne se transforment en problèmes.

La première porte sur le secteur général des produits dérivés; il s'agit de la question des produits dérivés et des institutions financières. Pendant une période de deux mois, il a été impossible

## [Texte]

reading about Orange County and how nasty derivative markets can be. Unfortunately, the issues in this area are quite complex.

I wish to make two points with respect to financial institutions. The first is that derivatives can be risk reducing. One can use them to control the costs of other positions one has elsewhere. Whether derivatives enhance your risk or reduce your risk depends on how you decide to use them. But they do play a very important role for many people in reducing their risks.

The second observation is that for financial institutions it is the institution's position overall, not its position contract by contract, that determines the risk it faces. It is very complex to see how positions match themselves.

There is also a third point. It is that in derivative markets there are interdependencies created among institutions. In other words, if one institution fails to deliver, it may affect the financial position of another financial institution.

I think it is important that a body such as this contribute to greater understanding of the issues of derivative markets so that we can move toward the appropriate policy responses in these areas and in a timely manner, rather than having this become the crisis of the moment and trying to respond to that crisis in haste. There are bodies in Ottawa that are devoting attention to this area.

The other area with which I wish to deal is something that was dealt with in the paper prepared by the Department of Finance. It is an important area in which both globalization and the technological change that I have talked about are having an important impact: payment and clearing systems. I wish I could say more about it. It is a very fast-moving area. It is very technical. In this area you need people with skills different from mine.

I endorse the white paper's proposal that the Bank of Canada be involved in developments in this area. It has played, and still plays, an important role in the CBA. Obviously, the developments in these areas affect many of the things that the Bank of Canada does.

I hope that you found these comments useful.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Professor Chant. We have found a great deal of meat in what you have presented to us. I am sure some of my colleagues will have questions to ask.

In a global sense, you have talked about the various changes that occur, and the high degree of technology that has come into the financial system, such as the Interac cards and derivatives, all of which are based on the fact that we now have computers that can do all of these things for us. It is so hard for the layman who is not very conversant with this type of thing to understand the full scope of it. It seems that the more technology increases, the more there are new gimmicks that are brought into the market, the more regulations we need.

## [Translation]

de consulter le *Wall Street Journal* sans lire des articles sur Orange County et sur le fait que les marchés des produits dérivés peuvent être fort menaçants. Malheureusement, les questions dans ce secteur sont fort complexes.

J'aimerais faire deux remarques à propos des institutions financières. La première, c'est que les produits dérivés peuvent permettre de diminuer le risque. On peut s'en servir pour contrôler les coûts d'autres positions prises ailleurs. Que les produits dérivés augmentent ou diminuent votre risque dépend de la façon dont vous décidez de les utiliser. Pour de nombreuses personnes, ils jouent un rôle fort important en ce qui concerne la diminution du risque.

Je dirais ensuite au chapitre des institutions financières, que c'est leur position générale, et non leur position contrat par contrat, qui détermine le risque auquel elles font face. La façon dont les positions s'accordent est très complexe.

J'aimerais également faire une troisième remarque. Dans les marchés de produits dérivés, des interdépendances se créent entre les institutions. En d'autres termes, si une institution ne répond pas aux attentes, cela peut avoir un effet sur la position financière d'une autre.

Je pense qu'il est important qu'un organisme comme celui-ci permette de mieux comprendre les questions des marchés de produits dérivés de manière que nous puissions obtenir des réponses pertinentes en matière de politique dans ces secteurs, au moment voulu, au lieu d'aboutir à une situation de crise et de s'efforcer alors d'y réagir de manière précipitée. Il y a des organismes à Ottawa qui s'intéressent à ce secteur.

L'autre domaine dont j'aimerais traiter l'a déjà été dans le document du ministère des Finances. C'est un secteur important où la globalisation et les changements technologiques dont j'ai parlé ont un effet important: les systèmes de paiement et de compensation. J'aimerais pouvoir en dire plus. C'est un secteur qui progresse très rapidement. C'est un secteur fort technique. À cet égard, il vous faudra entendre des personnes dont les compétences sont différentes des miennes.

J'approuve la proposition du Livre blanc, à l'effet que la Banque du Canada participe à l'évolution de ce secteur. Elle a joué un rôle important au sein de l'ABC et continue de le faire. De toute évidence, l'évolution dans ces secteurs influe sur beaucoup de mesures que peut prendre la Banque du Canada.

J'espère que ces observations vous auront été utiles.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Chant. Votre exposé nous a paru avoir beaucoup de substance. Je suis sûr que certains de mes collègues auront des questions à poser.

Globalement, vous avez parlé des divers changements qui se produisent et du niveau élevé de la technologie dans le système financier, comme les cartes Interac et les produits dérivés, qui sont tous fondés sur le fait que nous disposons maintenant d'ordinateurs qui peuvent faire toutes ces opérations à notre place. Il est tellement difficile pour le profane qui ne connaît pas très bien ce genre de choses d'en comprendre toute la portée. Il semble que plus la technologie progresse, plus les gadgets se multiplient sur le marché, plus nous avons besoin de réglementation.



[Text]

In your view, how far can we go in controlling these things? The evolution that we know of today, we are told, is only a small portion of what we will see in a number of years. If there is a progression in regulations commensurate with the progression in technology, and we are looking to 1997, what do you see coming up in this particular area?

**Mr. Chant:** I think you are right, Mr. Chairman, when you say that these developments will make the task of regulation difficult. That brings us back to two of the points that I have developed. The first is this idea about information. To assess information, you need almost as much information as the person who has the information.

The second issue is the appeal of narrow banking and, perhaps, the question we should ask is: "Let's make sure that we can regulate well what we choose to regulate, and what we choose to guarantee." This may require a demarcation from those activities that must be regulated well from other activities.

The narrow bank proposal that has been proposed by both Milton Friedman on the right and James Tobin on the left, although they use different names, is saying that we have a rather mundane institution that the government focuses on and says, "We will regulate this extremely heavily and assure its safety." Beyond this demarcation we have institutions with less intervention. The *quid pro quo* for less intervention is that the government is not involved in the failure of these institutions. It might be turning the other parts of banks into what existed between 1920 and 1967.

Part of the difficulty with regulation is that we seem to be regulating huge, interrelated activities, and only some part of them may be subject to regulation. If this were not done, it might be that one would want to move to a careful delineation of holding companies below banks, so that certain activities do not get caught in the regulatory net and so that certain of these same activities do not get caught in the safety net as well. You could imagine, for some types of activities, that one would even have subsidiary types behind which the banks do not stand, that investors and financiers of these subsidiaries would be providing funds —

**The Deputy Chairman:** You are saying that we probably will not be able to control everything at some point? It will be too big a mess, and that some stuff will have to be let loose? In other words, let the free market operate, and we should narrow in on those places where we can do an effective job?

**Mr. Chant:** The other alternative is that we will have a banking system which is nominally private but so heavily regulated that many of the things that we want from our banking system — the initiative, the ability to move towards innovation — would be stifled by the regulation.

**Senator Stratton:** That is an interesting proposal on the narrow banking. Does this system exist now in other countries?

[Traduction]

À votre avis, jusqu'où pouvons-nous contrôler tout ceci? L'évolution que nous connaissons aujourd'hui, nous dit-on, n'est qu'une infime portion de ce dont nous serons témoins dans plusieurs années. Si la progression en matière de réglementation est proportionnée à celle de la technologie, et que nous nous tournons vers 1997, qu'entrevoyez-vous dans ce secteur particulier?

**M. Chant:** Je crois que vous avez raison, monsieur le président, lorsque vous dites que cette évolution rendra difficile le travail de la réglementation. Cela nous ramène à deux des points dont j'ai traités. Le premier se rapporte à l'information. Pour évaluer l'information, vous avez besoin de presque autant d'information que la personne qui la détient.

Le deuxième point, c'est l'attrait de l'activité bancaire à faible risque et nous devrions alors peut-être nous s'assurer de pouvoir bien réglementer ce que nous choisissons de réglementer et ce que nous choisissons de garantir. Cela peut exiger une démarcation entre les activités qui doivent être bien réglementées et les autres.

L'activité à faible risque proposée autant par Milton Friedman, de droite, que par James Tobin, de gauche, même s'ils n'utilisent pas cette expression, revient à dire que le gouvernement concentre son attention sur une institution plutôt banale et décide de la réglementer fortement pour en assurer la sécurité. D'autres institutions, au-delà de cette démarcation, exigent moins d'intervention. En contrepartie d'une intervention moins accentuée, le gouvernement n'aurait aucune part de responsabilité en cas d'échec de ces institutions. Il pourrait ramener les autres éléments des banques à la situation qui prévalait entre 1920 et 1967.

Un des problèmes de la réglementation, c'est qu'elle semble s'appliquer à des activités d'envergure, liées entre elles, alors qu'elle pourrait s'appliquer à une seule partie d'entre elles. Si on procédait autrement, on pourrait chercher à circonscrire plus précisément les sociétés de portefeuille relevant des banques, de manière que certaines activités ne soient pas assujetties à la réglementation et que certaines de ces mêmes activités ne soient pas non plus assujetties aux mesures de sûreté. Pour certains types d'activités, on pourrait imaginer des filiales sans banques, des investisseurs et des financiers de ces filiales qui fourniraient les fonds...

**Le vice-président:** Autrement dit, nous ne serons probablement pas en mesure de tout contrôler à un moment donné? Ce sera trop compliqué et il faudra laisser certaines choses de côté? En d'autres termes, laissons le marché fonctionner librement et concentrons-nous sur les secteurs sur lesquels nous pouvons agir efficacement?

**M. Chant:** L'autre solution, c'est d'avoir un système bancaire privé, pour la forme, mais si fortement réglementé que bien des choses que nous attendons de notre système bancaire (l'initiative, la capacité) seraient étouffées par la réglementation.

**Le sénateur Stratton:** L'activité bancaire à faible risque est une proposition intéressante. Ce système existe-t-il actuellement dans d'autres pays?



[Texte]

**Mr. Chant:** Not that I know of, but it does have a surprising range of support in the United States. One of the key people in the U.S. Department of Justice, I believe, is concerned with the area of banking, and was one of the proponents of this system when he worked for the Brookings Institution.

**Senator Stratton:** When you have a narrow banking system as opposed to co-insurance, you obviously see that as a better solution to relatively simple, straightforward co-insurance?

**Mr. Chant:** I tried to present it by saying "Here are three alternatives, and one that has been overlooked." I would say that I would tend to favour narrow banking over co-insurance. Having said that, I think narrow banking is a long way down the road. I would endorse the measure of co-insurance as the immediate measure.

May I make one comment? When we suggested risk-rated deposit insurance in 1975, it was considered a pie-in-the-sky idea. I was young then. I am now quite a bit older. I am not sure how old I will be when narrow banking comes around, if it ever does.

**Senator Stratton:** With the removal of the four pillars and the failures of financial institutions in the 1980s — and I do not know whether this is a perception or whether it is an actual movement — people are tending to put their investments now into larger, so-called "sounder" financial institutions. That is of concern to me because I see the smaller financial institutions and the insurance companies suffering as a result.

Do you think this is a short term problem; that as the economy improves and time goes on, as memory fades with time, that this tendency will change and that insurance companies and smaller financial institutions will come back? Or do you see this as a long term problem that we will have?

**Mr. Chant:** I will be the two-handed professor, excuse me.

**Senator Angus:** On the one hand?

**Mr. Chant:** On the one hand, I did suggest in my paper that, although the concentration in the financial sector is below — and quite a bit below — the thresholds of the Bureau of Competition Policy, I think it should be examined market by market.

On the other hand, financial innovation, or innovation in any industry, brings a whole new group of competitors into the industry. Looking ahead to 20 or 25 years from now, banking may not be at all what we recognize today. It is an information industry, together with the other information industry that we have today, which is the communications industry. Each innovation brings the prospect of a whole bunch of new innovators and new entrants into financial activities.

[Translation]

**M. Chant:** Non, pas à ma connaissance, mais il est étonnamment populaire aux États-Unis. Un des hauts fonctionnaires du département américain de la Justice s'intéresse, je crois, au secteur bancaire et a été l'un des adeptes de ce système lorsqu'il travaillait pour la Brookings Institution.

**Le sénateur Stratton:** Lorsque vous avez un système d'activité à faible risque, par opposition à la coassurance, cela vous paraît, de toute évidence, une meilleure solution qu'une coassurance relativement simple?

**M. Chant:** J'ai tenté de présenter ce système en disant: «Vous avez trois solutions et l'une d'elles a été quelque peu oubliée.» Je dirais que j'ai tendance à préférer l'activité bancaire à faible risque à la coassurance. Ceci étant dit, je crois que l'activité bancaire à faible risque n'est pas pour demain. Par contre, la coassurance est une mesure immédiate.

Puis-je faire une observation? Lorsque nous avons proposé en 1975 une assurance-dépôts établie selon le risque, on nous a dit qu'il s'agissait de promesses en l'air. J'étais jeune à l'époque et depuis, j'ai vieilli. Je ne sais pas quel âge j'aurai lorsque l'activité bancaire à faible risque arrivera sur le marché, si tant est que cela se réalise un jour.

**Le sénateur Stratton:** La structure des quatre piliers n'existant plus et les institutions financières ayant connu de nombreux échecs dans les années 80 (je ne sais pas si c'est une impression ou s'il s'agit d'une véritable tendance) les gens préfèrent actuellement investir dans des institutions financières plus importantes, soi-disant plus «sûres». Cela m'inquiète, étant donné que les institutions financières plus petites et les sociétés d'assurances en souffrent.

Pensez-vous qu'il s'agit d'un problème à court terme? Au fur et à mesure de la reprise économique, étant donné que les souvenirs s'estompent avec le temps, croyez-vous que nous verrons un changement de tendance et que les sociétés d'assurances et les institutions financières plus petites reviendront sur le devant de la scène? Ou pensez-vous qu'il s'agit d'un problème à long terme?

**M. Chant:** Si vous le voulez bien, je vais vous présenter les deux aspects de la question.

**Le sénateur Angus:** Tout d'abord?

**M. Chant:** Premièrement, comme je l'ai indiqué dans mon document, bien que dans le secteur financier, la concentration se situe en-dessous, et vraiment en-dessous, des seuils du Bureau de la politique de la concurrence, je crois qu'il faudrait procéder à un examen marché par marché.

Ensuite, l'innovation financière, ou l'innovation de quelque industrie que ce soit, amène tout un nouveau groupe de concurrents dans l'industrie. D'ici 20 à 25 ans, l'activité bancaire risque d'être bien différente de celle que nous connaissons aujourd'hui. C'est une industrie de l'information, au même titre que l'autre industrie de l'information que nous avons aujourd'hui, soit l'industrie des communications. Chaque innovation amène la perspective de tout un groupe de nouveaux innovateurs et de nouveaux concurrents dans le secteur des activités financières.

[Text]

Having phrased it that way, one does get into the banking and commerce controversy. That area was not one of the four pillars but it was one of the principles which was even stronger than the four pillars in Canadian financial regulation — the separation of the financial sector from the commercial sector. One should watch, as these innovations bring in new entrants, whether they cross the banking/commerce line, and does it matter?

I hate to make another plug for the narrow bank, but the narrow bank may be the only thing which innovation can leave pure as new entrants emerge which are not necessarily from the financial sector.

**Senator Stratton:** I would like to ask further questions but I am sure someone will ask about derivatives, because I would like to know about the interpretation.

**Mr. Chant:** I am afraid for derivatives, you may need another witness.

**Senator Angus:** Professor Chant, thank you for your presentation and your excellent brief. It treats many of the issues with which we are dealing. You applied a phrase to the state of the securities industry in Canada or the regulation thereof; you said that "horrible thoughts" were conjured up. Derivatives conjure up horrible thoughts for us and for everyone else to whom we have talked.

However, the whole issue of deposit insurance also troubles us. We have been dealing with it, as you know, for many years in this committee, and we focused particularly on it in our recent report. From your remarks and from your paper, I have a sense that you are very much against deposit insurance at this particular time. Am I right?

**Mr. Chant:** I would say that all three of the proposals could be characterized as graceful ways of limiting the government's commitment to deposit insurance. However, the feature is such that the prospect is gracefully limiting, rather than saying, "As of tomorrow, there will be no deposit insurance."

**Senator Angus:** In the ideal world, as you know, given the rapid technological change and the globalization with which we are all wrestling, would you say it would be best to get rid of deposit insurance and start with some other things?

**Mr. Chant:** Some of the arguments in favour of deposit insurance are valid in that it is useful, for those consumers who wish to have a safe asset, to have a safe asset. However, to have that safe asset overlaid on complicated financial institutions that are doing things with which a regulator cannot keep wholly in touch is the wrong approach. The narrow bank would provide that deposit insurance today. Would it be a semantic question whether one had deposit insurance, or a bunch of deposits were issued against risk-free assets?

[Traduction]

Nous arrivons ensuite à la controverse de l'activité bancaire et du commerce. Ce secteur n'était pas l'un des quatre piliers, mais il était encore plus solide que les quatre piliers au chapitre de la réglementation financière au Canada, la séparation du secteur financier du secteur commercial. Au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux concurrents, suite à de telles innovations, il faudrait voir si ces nouveaux-venus dépassent les limites de l'activité bancaire et du commerce et si cela a une importance?

Je ne voudrais pas faire de nouveau la publicité de l'activité bancaire à faible risque, mais une telle activité risque d'être la seule qui ne soit pas souillée par l'innovation au moment de l'arrivée de nouveaux concurrents n'appartenant pas nécessairement au secteur financier.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais poser d'autres questions, mais je suis sûr que quelqu'un d'autre en posera au sujet des produits dérivés, parce que j'aimerais en connaître l'interprétation.

**M. Chant:** Je ne suis pas parfaitement au courant des produits dérivés, peut-être devriez-vous faire comparaître un autre témoin.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Chant, merci pour votre exposé et votre excellent mémoire. Vous y traitez des nombreuses questions qui nous préoccupent. En ce qui concerne l'état dans lequel se trouvent l'industrie des valeurs mobilières au Canada et la réglementation qui l'accompagne, vous avez dit qu'il s'agissait d'une histoire d'horreur. Les produits dérivés sont une histoire d'horreur pour nous et pour tous ceux à qui nous avons parlé.

Cependant, toute la question de l'assurance-dépôts nous préoccupe également. Comme vous le savez, le comité s'y intéresse depuis de nombreuses années et nous en avons traité tout particulièrement dans notre dernier rapport. D'après vos remarques et votre mémoire, j'ai l'impression que vous vous opposez fortement à l'assurance-dépôts pour l'instant. Est-ce que je me trompe?

**M. Chant:** Je dirais que les trois propositions pourraient passer pour une façon élégante de limiter l'engagement du gouvernement dans le domaine de l'assurance-dépôts. Toutefois, il s'agit d'une restriction élégante, puisqu'il n'est pas dit: «À partir de demain, il n'y aura plus d'assurance-dépôts.»

**Le sénateur Angus:** Idéalement, comme vous le savez, compte tenu de la rapidité de l'évolution technologique et de la mondialisation à laquelle nous sommes tous confrontés, diriez-vous qu'il vaudrait mieux se débarrasser de l'assurance-dépôts et passer à autre chose?

**M. Chant:** Certains des arguments en faveur de l'assurance-dépôts sont valables, étant donné qu'elle est utile pour les consommateurs qui tiennent à avoir un actif sûr, puisqu'elle leur permet de réaliser cet objectif. Toutefois, il n'est pas bon que cet actif sûr se retrouve dans des institutions financières compliquées qui font des opérations qu'un organe de réglementation ne peut pas complètement surveiller. L'activité bancaire à faible risque fournirait cette assurance-dépôts aujourd'hui. Le fait d'avoir une assurance-dépôts ou une série de dépôts émis sur des actifs sans risque pose-t-il un problème d'ordre sémantique?



[Texte]

**Senator Angus:** As you know, and I am sure you have read our report and earlier reports from this committee, we have been trying to divine, or come to terms with, a rationale for deposit insurance. We do not see one. In the recent paper from the Department of Finance, it more or less says that they cannot find one, either.

I was interested in your article that you wrote at the time the level was increased from \$20,000 to \$60,000. The warnings you gave went unheeded. The warnings and the suggestions we have given with co-insurance have clearly gone unheeded. There seems to be a very strong, political resistance to the change. Do you have any suggestions?

The arguments against reducing co-insurance or removing deposit insurance are based on simplified concepts of consumer protection, and old arguments that do not seem to really prevail in a market where you have so many products — for example Canada Savings Bonds and other government guaranteed instruments. People who want protection for their savings, up to those modest limits, believe it should be available without this expensive infrastructure.

It has become a subject quite dear to my heart, professor, and I am trying to come up with a new angle on how to attack it or to make it a more palatable argument, not only for government, but for the politicians who must bring in an alternative, or give a sense of security to the public.

**Mr. Chant:** I have two observations: Milton Friedman, in the book that won him the Nobel Prize, and in a particular article, "Can't Happen Again", talking about the financial collapse in the U.S. in the 1930s, stated that deposit insurance was one of the key things that meant that it could not happen again. He wrote that article probably in 1965.

He has written since then about the evils of deposit insurance, and someone said, "Well, Professor Friedman, it stopped the banking collapse, yet you are now criticizing it." He said that deposit insurance was a necessary step in a system of poor regulation. Under an appropriate system of regulation, one would not need deposit insurance. This is how he could say deposit insurance was necessary then, but it is unnecessary if we do the right things. He thought the right thing was a version of narrow banking.

I must return to our experience at the Economic Council in 1975. We recommended something that was similar to the schedule A, schedule B bank distinction that allowed a controlled entry of foreign banks into Canada. The research staff's motive at the time was to say, "Look, if you discover that foreign banks enter up to 8 per cent and nothing dire happens to the financial system, maybe they will raise it to 15 per cent." This they did shortly thereafter, and now NAFTA has removed the ceiling on U.S. banks. It appears as if the direction of the GATT will mean that any ceiling on the activities of foreign banks in Canada will have occurred, and will have been removed.

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Comme vous le savez, et je suis sûr que vous avez lu notre dernier rapport, ainsi que les précédents, nous avons tenté d'arriver à un accord en ce qui concerne la raison d'être de l'assurance-dépôts. Nous n'en voyons pas. Dans le dernier document du ministère des Finances, il est plus ou moins indiqué que le ministère n'en voit pas non plus.

J'ai lu avec intérêt l'article que vous avez écrit au moment où la limite est passée de 20 000 \$ à 60 000 \$. Les avertissements que vous avez donnés ont été ignorés. Nos propositions et nos avertissements en matière de coassurance ont été clairement ignorés. Il semble y avoir une résistance politique très forte au changement. Aviez-vous des propositions à faire?

Les arguments contre la diminution de la coassurance ou la suppression de l'assurance-dépôts sont fondés sur des concepts simplifiés de la protection du consommateur et sont d'anciens arguments qui ne semblent pas véritablement avoir cours dans un marché offrant tant de produits, par exemple, les obligations d'épargne du Canada et d'autres titres garantis par le gouvernement. Ceux qui recherchent une modeste protection pour leurs économies sont d'avis qu'elle devrait leur être offerte sans cette coûteuse infrastructure.

Il s'agit d'une question qui me tient à coeur, monsieur, et j'essaie de trouver une nouvelle façon de l'aborder ou d'en faire un argument plus acceptable, non seulement pour le gouvernement, mais aussi pour les politiciens qui doivent présenter des solutions de rechange, ou donner un sentiment de sécurité au public.

**M. Chant:** J'ai deux observations à faire: Milton Friedman, dans le livre qui lui a valu le Prix Nobel, et dans un article intitulé "Can't Happen Again", déclarait à propos de l'effondrement financier aux États-Unis dans les années 30, que l'assurance-dépôts signifiait essentiellement qu'une telle situation ne pourrait jamais se reproduire. Il a probablement écrit cet article en 1965.

Depuis, il a parlé des fléaux de l'assurance-dépôts et quelqu'un lui a dit: «Eh bien, monsieur Friedman, l'assurance-dépôts est ce qui a permis de stopper l'effondrement bancaire et pourtant vous la critiquez aujourd'hui.» Il a répondu que l'assurance-dépôts était une mesure nécessaire compte tenu du mauvais système de réglementation alors en vigueur. En cas de bon système, l'assurance-dépôts ne serait pas nécessaire. C'est ainsi qu'il pouvait dire que l'assurance-dépôts était nécessaire à ce moment-là, mais qu'elle ne l'est plus si nous prenons les mesures qui s'imposent. D'après lui, l'activité bancaire à faible risque est ce qu'il faut privilégier.

Je dois revenir à l'expérience que nous avons vécue au Conseil économique du Canada en 1975. Nous avons recommandé une solution analogue à la distinction entre les banques de l'annexe A et de l'annexe B, qui permettait de contrôler l'entrée des banques étrangères au Canada. À ce moment-là, le personnel de recherche en avait conclu: «Si les banques étrangères occupent jusqu'à concurrence de 8 p. 100 du marché et que rien de catastrophique ne se produit au sein du système financier, peut-être pourrions-nous les autoriser à occuper 15 p. 100 du marché.» C'est ce qui s'est fait peu de temps après; par ailleurs, l'ALÉNA a permis maintenant de supprimer le plafond imposé aux banques



[Text]

The same thing applies here. Co-insurance is a first step. Depositors bear the first 20 per cent of the cost of failure on their insured deposits. One will be able to say, "What happened to the banking system when we did that?" Not much happened to the banking system. Perhaps another Senate committee will say 30 per cent, another one will say 40 per cent, and eventually it may be discovered that deposit insurance is not really vital to the financial system.

The various types of reforms to deposit insurance allow people to become accustomed to the way they work. Many of these arguments against co-insurance, I would expect, would be proved not to be valid by an experience with co-insurance.

**Senator Angus:** Deposit insurance is only one part of our regulatory scheme. There is the alleged duplication or overlapping between OSFI and the CDIC. However, you made the comment that deposit insurance has many evils. One of them is that it can lead — and does lead — to second-guessing of the operators in the private sector by regulators — too late, and wrongly. I did not quite follow how deposit insurance entered into that, *per se*.

**Mr. Chant:** Deposit insurance really reduces the degree of market discipline. If you have a certain degree of market discipline, that supplements regulation, and people discover that some financial institutions are stronger than others. However, we find that, with deposit insurance, people move their money to the institution with the highest interest rate. I confess that I did the same, and I forget the name of it, but I had a delay of three months to receive my funds back. I believe I lost interest over that period.

Without deposit insurance, I would not have done that. I would have been among the core of many consumers who would be contributing to making the regulator's job easier. A market discipline would be enforced on institutions, and less weight would be required, or less of a burden would be put on the regulators.

**Senator Stewart:** You talked about narrow banks and about narrow banking. The use of the two expressions prompts me to ask this question: Do you envisage the possibility that a single bank could be in narrow banking and also in broad banking?

**Mr. Chant:** The Maple Leaf Bank would offer deposits on its narrow banking unit and, for regulatory transparency, its narrow banking unit would be a separate division. At the same time, that same Maple Leaf Bank would offer ordinary deposits.

I remember in your report on deposit insurance, someone made the sound suggestion that there needs to be a great deal of public education about deposit insurance. The deposit insurer could have slogans to the effect that: "If it does not have a gold maple leaf

[Traduction]

américaines. Dans le contexte du GATT, il semble que tout plafond imposé aux banques étrangères au Canada devra être supprimé.

La même chose s'applique ici. La coassurance est une première mesure. Les déposants assument 20 pour cent du coût de la faillite sur leurs dépôts assurés. On pourrait dire: «Qu'arriverait-il au système bancaire si nous agissions de la sorte?» Pas grand-chose. Peut-être qu'un autre comité sénatorial parlera de 30 p. 100, un autre, de 40 p. 100, et au bout du compte, on pourrait s'apercevoir que l'assurance-dépôts n'est pas véritablement essentielle pour le système financier.

Les divers types de réformes de l'assurance-dépôts permettent aux gens de s'habituer à leur fonctionnement. Bien des arguments contre la coassurance seraient, j'imagine, réfutés par l'expérience de la coassurance.

**Le sénateur Angus:** L'assurance-dépôts n'est qu'un seul volet de notre plan de réglementation. On prétend qu'il y a un recoupement ou un chevauchement entre le BSIF et la SADC. Toutefois, vous avez parlé des nombreux fléaux de l'assurance-dépôts. L'un d'eux, c'est qu'elle peut amener (et c'est ce qui d'ailleurs se produit) les organes de réglementation à comprendre après coup les opérations du secteur privé, trop tard et incorrectement. Je n'ai pas bien compris le rôle de l'assurance-dépôts à cet égard.

**M. Chant:** L'assurance-dépôts diminue en fait la discipline de marché. On peut avoir un certain degré de discipline de marché qui complète la réglementation; certains s'aperçoivent alors que certaines institutions financières sont plus solides que d'autres. Toutefois, nous trouvons qu'avec l'assurance-dépôts, les gens ont tendance à placer leur argent dans l'institution offrant le taux d'intérêt le plus élevé. J'avoue avoir fait la même chose, mais j'ai dû attendre trois mois avant de récupérer mes fonds. Je crois avoir perdu l'intérêt au cours de cette période.

Sans l'assurance-dépôts, je n'aurais pas agi de la sorte. J'aurais fait partie des nombreux consommateurs qui contribuent à faciliter le travail de l'organe de réglementation. Les institutions seraient assujetties à une discipline de marché et le fardeau des organes de réglementation serait moins lourd.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé de l'activité bancaire à faible risque. Cette expression m'incite à poser la question suivante: Pensez-vous qu'une banque pourrait à elle seule avoir une activité à faible risque, ainsi qu'une activité à risque?

**M. Chant:** Une banque pourrait offrir des dépôts dans le cadre de son service d'activité à faible risque et, pour assurer la transparence de la réglementation, son service d'activité à faible risque serait distinct des autres. En même temps, cette même banque pourrait offrir des dépôts ordinaires.

Je me souviens que dans votre rapport sur l'assurance-dépôts, un témoin avait très justement indiqué qu'il faudrait bien informer le public au sujet de l'assurance-dépôts. L'assureur pourrait dire que s'il assure votre dépôt, il ne respecte pas la Loi sur la Société

[Texte]

on it, it is not insured. If it does have a gold maple leaf on it, it is in contravention of the Deposit Insurance Act unless it happens to meet the requirements for insured deposits."

**Senator Stewart:** I want to focus on what I would call the broad banking part of this issue. I gathered from what you said at the beginning of your remarks that you have doubts about the competence of governments to regulate the increasingly complex activity that goes on in the broad banking area of deposit taking. The question which haunts me when I think of the withdrawal of governments from regulation in this area is to some extent prompted by what we have seen recently in Mexico. I realize that there are very special causes for what happened there. Professor Friedman's recent version of his views also contributes to my question.

Thus we leave broad banking largely to the market. It is unregulated. Is there a possibility that we would, in fact, be revisiting, in reality, what happened in 1929-30? Could we get into such monetary instability that we would have a financial collapse which would sweep throughout the globalized world, our global village?

**Mr. Chant:** One cannot answer that question with certainty, but I would think that broad banking would not be totally unregulated. The regulators would have an easier time because they would have the market discipline reinforcing their task, and I think we would end up with something similar to our banks in Canada from the twenties to the sixties.

**Senator Stewart:** You are saying that we cannot withdraw completely from regulation?

**Mr. Chant:** No, we cannot.

**Senator Stewart:** Then the question that begs to be asked is how we decide where that line is to be drawn.

**Mr. Chant:** I wish I could give you a clear answer. I will sound a bit like a broken record, but I think the flaws in our system of deposit insurance, which you people have documented so well, are pushing that line too far, and that more priority should be attached to putting in place the proposals which you people — and I — think are important, and then we can ask whether the regulatory powers are enough.

**Senator Stewart:** That is helpful.

**Senator Meighen:** Welcome, Professor Chant, and thank you for taking the time to be with us.

You may have touched on this point a moment ago. It may also be that my mind is unduly fuddled today. Would the rate of return which a depositor would receive in a narrow bank be any different than an amalgam of the rate of return of the instruments that constituted the basis?

**Mr. Chant:** Other than the cost of operating the bank, no.

**Senator Meighen:** It would just be a question of convenience?

**Mr. Chant:** That is right.

[Translation]

d'assurance-dépôts, à moins que le dépôt en question ne réponde aux exigences établies en matière de dépôts assurés.

**Le sénateur Stewart:** J'aimerais m'attarder sur ce que j'appellerais l'activité bancaire à risque. D'après ce que vous avez dit au début de votre exposé, il me semble que vous ayez des doutes quant à la compétence des gouvernements en matière de réglementation de l'activité à risque de plus en plus complexe des institutions de dépôt. Lorsque je pense que les gouvernements pourraient éventuellement se retirer du secteur de la réglementation dans ce domaine, je suis hanté, dans une certaine mesure, par la situation dont nous avons été récemment témoins au Mexique. Je comprends qu'une telle situation découle de circonstances très particulières. Les récentes déclarations de M. Friedman sont également à l'origine de ma question.

Nous laissons donc les forces du marché agir sur l'activité bancaire à risque. Le marché n'est pas réglementé. Serait-il possible en fait que nous revivions la situation de 1929-1930? Pourrions-nous connaître une instabilité monétaire telle que nous serions confrontés à un effondrement financier à l'échelle de la planète, de notre village global?

**M. Chant:** Il est impossible de répondre à cette question avec certitude, mais je pense que l'activité bancaire à risque ne serait pas complètement déréglementée. Les organes de réglementation auraient moins de difficulté, car la discipline de marché jouerait en leur faveur et je crois que nous finirions par avoir une réglementation de nos banques canadiennes semblable à celle qui prévalait entre les années 20 et les années 60.

**Le sénateur Stewart:** Vous dites que nous ne pouvons pas nous soustraire complètement à la réglementation?

**M. Chant:** C'est cela.

**Le sénateur Stewart:** La question qui se pose alors est la suivante: Où décidons-nous de fixer la limite?

**M. Chant:** J'aimerais pouvoir vous répondre clairement. Je vais peut-être donner l'impression de me répéter, mais à mon avis, les défauts de notre système d'assurance-dépôts, que vous avez si bien documentés, repoussent la limite trop loin et il faudrait accorder plus de priorité à la mise en place des propositions que vous (et moi-même) considérons comme importantes; ensuite nous pourrions nous demander si les pouvoirs de réglementation sont suffisants.

**Le sénateur Stewart:** Votre réponse est utile.

**Le sénateur Meighen:** Bienvenue, monsieur Chant, et merci de nous consacrer un peu de votre temps.

Vous avez abordé ce point il y a quelques instants. Mes idées sont peut-être un peu trop confuses aujourd'hui. Le taux de rendement dont bénéficierait un déposant dans une banque dont l'activité est à faible risque serait-il différent de la fusion des taux de rendement des instruments constituant la base du portefeuille?

**M. Chant:** Mis à part le coût d'exploitation de la banque, non.

**Le sénateur Meighen:** Ce serait donc juste une question de commodité?

**M. Chant:** C'est exact.



[Text]

**Senator Meighen:** I might get a better return if I went out and bought a series of those underlying securities, Government of Canada, let us say, and therefore, presumably very safe.

**Mr. Chant:** That is right. It is rather curious, and this has been raised several times, that there are a variety of safe assets from which consumers can choose. One of them is very readily accessible, the CSB. Some of the others, such as Treasury Bills, are a little more difficult for people to understand, and a little more difficult for people to get.

I find it interesting that in the United States consumers such as myself can place non-competitive bids for government securities directly at a federal reserve bank. I am not sure what the threshold is; I think it is something like \$10,000. The CSB is a particular type of instrument which gives out deposit-like qualities but, in return for those deposit-like qualities, a rather low return.

If, rather, I want to provide for my retirement 20 years hence, I want to buy a government security. "Non-competitive" means that at the end of the day you pay something like the average return on all the market bids. The very big institutions, of course, hope to get high interest rates out of it, but the unknowledgeable consumer can go in with a non-competitive bid.

I am a little bit off the point, but that would be a way of extending the possibilities of safe assets which consumers could have in Canada.

**Senator Meighen:** That is very interesting. You suggested, I think, that in determining who should do what, and where, we must take into account compatibility of the activity and the state of competition. You alluded to mutual funds surviving quite well against the competition from banks and whatnot.

Is there any way of making a rational, or semi-rational, determination on these two bases before the fact? You seem to be suggesting, and I do not disagree with you, that we would like to have less regulation rather than more. Can we throw it open, see what happens, and then close the barn door after the horse has left?

**Mr. Chant:** No, I do not think so. The bank gives me a service when I walk in with my paycheque and deposit it into my account, but the service is in the form of a smile and a rather quick transaction. On the other hand, when I reach a certain age and decide to rationalize my motley collection of financial assets, which I have picked up here and there, into some sort of a retirement plan, someone with considerable expertise would focus on my problem. That is something which independents can do well alongside banks. Therefore the service component, the custom tailoring to a person's particular circumstances, would be one factor where people would stand up well beside the banks.

**Senator Meighen:** But the banks surely know that, too.

**Mr. Chant:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** J'obtiendrais un meilleur rendement si j'achetais une série de ces valeurs mobilières sous option, du gouvernement du Canada, par exemple, et qui seraient donc vraisemblablement très sûres.

**M. Chant:** C'est exact. Il est assez étonnant, et ce point a déjà été soulevé à plusieurs reprises, que les consommateurs puissent faire un choix parmi toute une gamme d'actifs sûrs. L'un d'eux est très accessible, il s'agit des obligations d'épargne du Canada. Certains autres, comme les bons du Trésor, sont un peu plus difficiles à comprendre et à obtenir.

Je trouve intéressant qu'aux États-Unis les consommateurs, comme moi-même, peuvent faire des soumissions non concurrentielles pour les valeurs mobilières du gouvernement, directement dans une banque de réserve fédérale. Je ne suis pas sûr de la limite; je crois qu'elle se situe vers les 10 000 \$. L'obligation d'épargne du Canada est un type particulier d'instrument qui présente des qualités de dépôt, mais qui, en contrepartie, donne un taux de rendement peu élevé.

Si je cherche à assurer ma retraite d'ici 20 ans, j'opte pour une valeur mobilière du gouvernement. Une soumission non concurrentielle signifie qu'à la fin de la journée vous payez le rendement moyen de toutes les soumissions du marché. Les principales institutions souhaitent bien sûr obtenir des taux d'intérêt élevés, mais le consommateur profane peut se lancer dans une soumission non concurrentielle.

Je suis un peu hors sujet, mais ce serait une façon pour les consommateurs canadiens d'avoir plus de possibilités en matière d'actifs sûrs.

**Le sénateur Meighen:** C'est très intéressant. Vous dites, d'après ce que je comprends, qu'avant de prendre des décisions dans ce domaine, il faut tenir compte de la compatibilité de l'activité et de la nature de la concurrence. Vous avez dit que les fonds mutuels s'en sortent très bien dans le contexte de la concurrence des banques, et cetera.

Est-il possible de prendre une décision rationnelle ou semi-rationnelle à partir de ces deux points? Vous semblez dire, et je ne suis pas en désaccord avec vous, que vous préféreriez moins de réglementation. Pouvons-nous ouvrir la porte et attendre de voir ce qui se passe avant de la refermer?

**M. Chant:** Non, je ne le pense pas. Lorsque je dépose mon chèque de paye dans mon compte bancaire, la banque m'offre un service, mais il s'agit plutôt d'un sourire et d'une opération assez rapide. Par contre, lorsque j'arrive à un certain âge et que je décide de rationaliser ma collection hétéroclite d'actifs financiers, que j'ai achetés ici et là, pour qu'elle devienne un genre de régime de retraite, j'ai besoin d'une expertise bien particulière. C'est quelque chose que les indépendants peuvent très bien faire à côté des banques. Par conséquent, un service sur mesure, adapté à la situation particulière du client, pourrait être un facteur en faveur des indépendants.

**Le sénateur Meighen:** Les banques en ont sûrement conscience.

**M. Chant:** Oui.

## [Texte]

**Senator Meighen:** They would introduce me to their specialist in estate planning and tell me that I do not need to go out the door and down the street.

**Mr. Chant:** But my little branch can only hold so many specialists.

**Senator Meighen:** But the specialist can come tomorrow, from the big city.

**Mr. Chant:** University professors cannot be free tomorrow. This was the day I had no classes. It is a difficult question, but these are the areas in which they do the best.

I believe that this committee quoted John Evans in your report. One of the things he said is, "One thing about supermarkets is that they supply products that are produced by many different producers. They don't say that you have to buy their own house brands."

I gather that banks have taken different strategies as to their marketing of mutual funds, in terms of whether only in-house products would be marketed or whether they would have a broader range. I think there will be some people in the mutual fund industry who will be able to offer you a broad range of mutual funds, broader than you might get at a bank.

**Senator Meighen:** Professor, could the argument be that we will never know until we try?

**Mr. Chant:** That may be true.

**Senator Meighen:** As a matter of public policy, it may not be, necessarily, the right response because the results could be disastrous.

**Mr. Chant:** You are quite right, senator. Without any change in regulation or legislation, I think the four pillars would be pretty badly eroded today. The lesson to be learned from that is to look into the circumstances of particular markets and particular activities and be aware that, at the same time as one changes something, we must assure that it is done in a phased-in way with appropriate safeguards. As I said, that was done with foreign banks in 1975. I do not think they gobbled up the Canadian banking market. If I remember well, at that time, prior to the Bank Act that let them in, there was something in the order of 300 foreign banks operating in one way or another in Canada. In effect, what the Bank Act did was allow them to come in in a controlled way. Foreign banks cannot now enter in those ways; they must go the Schedule II route now.

**Senator Kelleher:** Professor, I am glad to see another advocate of a national securities commission before us. In terms of such a proposal, I gather there is a certain amount of reluctance, certainly from Quebec, which is a nice way of putting it, as well as from British Columbia. Ontario seems to be somewhat ambivalent. Do you still feel it would be of benefit to go ahead with one, notwithstanding the concerns of those provinces?

## [Translation]

**Le sénateur Meighen:** La banque me présenterait à son spécialiste en planification successorale et me dirait que je n'ai pas besoin d'aller chercher ce service ailleurs.

**M. Chant:** Effectivement, mais une petite succursale bancaire n'a pas autant de spécialistes que cela.

**Le sénateur Meighen:** Mais le spécialiste peut arriver demain, de la grande ville.

**M. Chant:** Les professeurs d'université ne peuvent pas être libres demain. C'est seulement aujourd'hui que je n'avais pas de cours. C'est une question difficile, mais ce sont les secteurs où elles font ce qu'il y a de mieux.

Si je ne me trompe, ce comité a cité John Evans dans son rapport. Il a dit entre autres: «Une caractéristique des supermarchés, c'est qu'ils fournissent des produits qui sont produits par de nombreux producteurs différents. Ils ne disent pas à la clientèle qu'elle doit acheter ses marques maison».

J'imagine que les banques ont adopté diverses stratégies pour la commercialisation des fonds mutuels et qu'elles ont décidé si elles ne commercialiseraient que des produits maison ou si elles offriraient une gamme plus vaste de produits. Je pense que dans l'industrie des fonds mutuels, certains seront en mesure de vous offrir une gamme étendue de fonds mutuels, beaucoup plus étendue que celle que pourrait vous offrir une banque.

**Le sénateur Meighen:** Pourrait-on dire que nous ne le saurons jamais à moins de le tenter?

**M. Chant:** Peut-être.

**Le sénateur Meighen:** En matière de politique officielle, ce ne serait peut-être pas nécessairement la bonne réponse, vu que les résultats pourraient être désastreux.

**M. Chant:** Vous avez parfaitement raison, sénateur. Sans aucun changement dans la réglementation ou dans la loi, je pense que la structure des quatre piliers serait vraiment érodée aujourd'hui. Il faut en tirer les leçons et examiner la situation des activités et des marchés particuliers et savoir que tout changement doit se faire de manière progressive avec des sauvegardes appropriées. Comme je le disais, c'est ce qui a été fait au chapitre des banques étrangères en 1975. Je ne pense pas qu'elles aient englouti le marché bancaire canadien. Si je me souviens bien, à cette époque, avant que la Loi sur les banques n'autorise leur entrée, on dénombrait quelque 300 banques étrangères qui fonctionnaient d'une manière ou d'une autre au Canada. En fait, la Loi sur les banques les a autorisées à entrer au Canada de manière contrôlée. Les banques étrangères ne peuvent plus percer le marché canadien de ces façons-là, elles doivent passer par le processus de l'annexe II.

**Le sénateur Kelleher:** Je suis heureux, monsieur Chant, d'entendre un autre partisan d'une commission nationale des valeurs mobilières. En ce qui concerne une telle proposition, j'imagine que l'on sent une certaine hésitation, certainement de la part du Québec, ce qui est une façon polie de dire les choses, ainsi que de la part de la Colombie-Britannique. L'Ontario semble faire preuve d'ambivalence. Pensez-vous qu'il serait bon d'avoir une telle commission, nonobstant les inquiétudes de ces provinces?



[Text]

**Mr. Chant:** I should clarify what I thought I had said. It looks like it is an issue that is being considered. Rather than recommending a national securities commission, I hoped that this committee would look at the issue carefully. I suggested, as I think your remarks suggested, senator, that there are provinces that are in it so heavily that they are unlikely to get out. I said that if one were to read a description of the system, one could not believe it would work.

Having said that, I think committees such as this should be reviewing these issues to see if there are clear reasons to change a system that seems to be working reasonably well now. This is the type of committee that can obtain and assess the different points of view in a more objective way than many others can. It is possible that if senators examine this carefully, you will say, "This works quite well. Let's leave it." On the other hand, you might say, "There is this particular area where there may be the need for a national securities commission — and only in this particular area — and these other activities of the provincial securities commissions should stay there."

This is an issue by which I was somewhat taken aback when I found it coming back on the scene. The federal government conducted a fairly comprehensive study of the matter under the then Department of Consumer and Corporate Affairs in about 1976. However, that initiative died.

The responsibility in arguing for a national securities commission is to see what needs to be done that is not being done now, and which cannot be done by the provinces.

**Senator Kelleher:** Have you, yourself, done any studies in this particular area?

**Mr. Chant:** No, I have not. In looking at the description of the system we have in Canada, it is amazing to see that we can enter into an international treaty with the United States. One of the arguments for a national securities commission is that we do not have a securities commission to go to other countries to meet with their securities commissions. Nevertheless, in this quite important area we seem to have produced an agreement with another country.

**Senator Kelleher:** Would such a system be of benefit to the smaller provinces which cannot presently afford such a system? I am thinking, for example, of the maritimes, Saskatchewan and Manitoba. They have stayed out of it because they are too small to get into it. Do you think it would be of benefit to them? Would it assist them with the raising of capital?

**Mr. Chant:** My feeling is that the financial industry is very entrepreneurial. If there is a good prospect of an underwriting in Nova Scotia or Newfoundland, then national firms will jump in. As well, these provinces have an opportunity to participate in the

[Traduction]

**M. Chant:** Je devrais expliquer mes propos. Il semble que la question soit envisagée. Plutôt que de recommander une commission nationale des valeurs mobilières, j'espérais que ce comité se pencherait sur la question. J'ai indiqué, ainsi que vous le dites, sénateur, que des provinces s'en occupent si fortement qu'il est peu probable qu'elles abandonnent la partie. J'ai également dit qu'il suffirait de lire une description du système pour en conclure qu'il ne pourrait pas fonctionner.

Ceci étant dit, je pense que des comités comme le vôtre devraient se pencher sur ces questions afin de voir s'il y a de bonnes raisons de changer un système qui semble fonctionner relativement bien maintenant. C'est ce genre de comité qui peut obtenir et évaluer les divers points de vue d'une manière plus objective que bien d'autres ne pourraient le faire. Il est possible que si les sénateurs examinent attentivement le système, ils en arrivent à la conclusion suivante: «Il fonctionne très bien. Laissons les choses en l'état.» Par contre, vous pourriez dire: «Dans ce domaine particulier, il serait peut-être nécessaire d'instaurer une commission nationale des valeurs mobilières (et seulement dans ce domaine particulier) tandis que les activités des commissions provinciales des valeurs mobilières pourraient être maintenues ailleurs.»

C'est une question qui m'a quelque peu décontenancé, lorsque je me suis aperçu qu'elle revenait sur le tapis. Le gouvernement fédéral a effectué une étude assez complète de la question sous les auspices de l'ancien ministère de la Consommation et des Corporations vers 1976. Toutefois, cette initiative n'a pas été poursuivie.

Lorsque l'on propose la création d'une commission nationale des valeurs mobilières, il faut en fait voir ce qu'il y a à faire et qui n'est pas fait actuellement, ainsi que ce que les provinces ne peuvent pas faire.

**Le sénateur Kelleher:** Avez-vous, vous-même, fait des études dans ce domaine particulier?

**M. Chant:** Non. Compte tenu de la description du système que nous avons au Canada, il est étonnant de voir que nous pouvons conclure un traité international avec les États-Unis. Un des arguments en faveur de la création d'une commission nationale des valeurs mobilières, c'est que nous n'avons pas une telle commission qui puisse rencontrer la commission des valeurs mobilières d'autres pays. Néanmoins, dans ce domaine assez important, il semble que nous soyons parvenus à un accord avec un autre pays.

**Le sénateur Kelleher:** Un tel système avantagerait-il les plus petites provinces qui, actuellement, ne peuvent pas se permettre un tel système? Je pense, par exemple, aux Maritimes, à la Saskatchewan et au Manitoba. Elles n'ont pas adopté un tel système, parce qu'elles sont trop peu importantes. Pensez-vous que cela les avantagerait? Cela les aiderait-il à mobiliser des capitaux?

**M. Chant:** À mon avis, l'industrie financière est une industrie d'entrepreneurs. S'il y avait de bonnes perspectives de souscription en Nouvelle-Écosse ou à Terre-Neuve, les sociétés nationales s'y précipiteraient. De même, ces provinces peuvent participer aux

## [Texte]

meetings of the Canadian securities administrators, and influence policies in that way.

I guess there are two questions in this regard: First, if Canada were starting today, what system would we have? Second, from where we are today, where should we move? The answers to those questions may be different.

**The Deputy Chairman:** I should like to follow up on a question asked by Senator Meighen. You talked about compatibility between the various pillars. You seem to have some reservations in your brief about what might happen.

We have heard that the compatibility between a bank and a trust company is reasonably good because they both lend money against some kind of collateral. That is what they do, except that trust companies are limited to real estate and mortgages. I think the banks get more of their earnings out of derivatives than they do out of lending. This is according to Ms Labarge, who is the Assistant Superintendent. Thus, their role is changing.

Insurance companies in Canada have broadened their horizons considerably. A good number of them now earn more money offshore than they do in Canada.

With respect to the question of compatibility and the four pillars — and I have not touched on stockbrokers because they perform a different function — could you give us an inkling of how you rate these people as far as their compatibility, one toward the other, is concerned? Frankly, I ask the question in order to explore what you think of as compatibility.

**Mr. Chant:** We characterized trust companies as near banks, or we used to. In fact, I think much of the growth of the trust company industry during the 1960s was a back door into banking. They are engaged in essentially the same activity.

The estate, trust and agency business, where they administer assets on behalf of others, which was the traditional business of trust companies historically, was seen as the big obstacle when we were doing our report in the 1970s. There was a possibility of a huge conflict of interest, in that financial institutions would be managing one set of portfolios if they were in a trust activity, and they would have an interest in similar assets or the same assets in their role as lenders.

At that time, a resident Canadian wrote a best-selling book about the scandals of banking, trust companies and sex, all combined together.

**The Deputy Chairman:** Oh, that is fun.

**Mr. Chant:** This was shaping public opinion. We found a very careful study of trust companies and banking by someone who teaches at the Wharton School, Professor Edward Herman. He found that the conflicts of interest in the United States seemed to be carefully controlled, and were not as they were portrayed in

## [Translation]

réunions d'administration des valeurs mobilières du Canada et donc, influencer sur les politiques.

À mon avis, deux questions se posent à ce sujet: premièrement, si le Canada commençait aujourd'hui, quel système adopterait-il? Deuxièmement, compte tenu de la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, vers où devrions-nous nous diriger? Les réponses à ces questions peuvent être bien différentes.

**Le vice-président:** J'aimerais reprendre une question posée par le sénateur Meighen. Vous avez parlé de la compatibilité entre les divers piliers. Dans votre mémoire, vous semblez exprimer quelques réserves sur ce qui pourrait se produire.

Nous avons entendu dire que la compatibilité entre une banque et une société de fiducie est raisonnablement bonne, puisque ces deux entités prêtent de l'argent en contrepartie d'un genre de garantie. C'est ce qu'elles font, sauf que les sociétés de fiducie sont limitées à l'immobilier et aux hypothèques. Je crois que les banques obtiennent davantage des produits dérivés que des opérations de prêt. Je tiens cela de Mme Labarge, surintendante adjointe. Par conséquent, leur rôle change.

Au Canada, les sociétés d'assurances ont considérablement élargi leurs horizons. Bon nombre d'entre elles réalisent plus de bénéfices à l'étranger qu'au Canada.

En ce qui concerne la question de la compatibilité et des quatre piliers (et je n'ai pas abordé la question des agents de change, parce qu'ils remplissent des fonctions différentes) pourriez-vous nous donner une idée de la façon dont vous évaluez ces personnes au chapitre de la compatibilité, l'une envers l'autre? Si je pose cette question, c'est en fait pour savoir ce que vous pensez de la compatibilité.

**M. Chant:** Nous avons dit que les sociétés de fiducie ressemblaient aux banques; c'est ce que nous avions l'habitude de dire. En réalité, les sociétés de fiducie ont, d'après moi, enregistré le plus gros de leur croissance dans les années 60 en s'orientant vers les opérations bancaires. Elles ont essentiellement la même activité.

Les affaires de succession, de fiducie et de représentation qui leur permettent d'administrer des actifs au nom d'autrui, qui correspondaient à l'activité traditionnelle des sociétés de fiducie, étaient considérées comme le principal obstacle, au moment de notre rapport dans les années 70. La possibilité d'un énorme conflit d'intérêts existait bel et bien, étant donné que les institutions financières auraient géré une série de portefeuilles en menant une activité de fiducie, tout en ayant un intérêt dans des actifs similaires ou identiques, dans leur rôle de prêteurs.

À cette époque, un résident canadien a écrit un best-seller sur les scandales de l'activité bancaire, des sociétés de fiducie et du sexe, tout ensemble.

**Le vice-président:** Ça, c'est intéressant.

**M. Chant:** C'est ce qui a modelé l'opinion publique. Nous avons lu une étude très soignée des sociétés de fiducie et des opérations bancaires rédigée par un professeur de la Wharton School, M. Edward Herman. Selon lui, les conflits d'intérêts aux États-Unis semblaient être contrôlés de très près et ne correspon-



[Text]

that best-selling book. We argued that the estate, trust and agency activities could be combined with banking.

With respect to the life insurance industry, I think the relationship is such that these can be combined quite well. I also think the life insurance industry could be combined quite well with the trust industry. I think the situation would be much the same as it is in banking.

One of the difficult areas is the securities industry. It is such a very different industry. Again, my opening statement is that one wants to study particular markets, and look at its specific problems, market by market. I am afraid that I am not really prepared to do that market-by-market analysis today.

**The Deputy Chairman:** Of course not.

**Senator Angus:** Professor, this is just a quick question: You lapsed briefly into academia to give us a definition of information, as you see it, as being the key ingredient as we go forward. May I ask you for another definition?

The term "intermediation" is used in the banking system. I think I know what it means, but would you just explain that term for us?

**Mr. Chant:** To me, "intermediation" means holding a portfolio of assets of a variety of risks and characteristics, and issuing claims against that portfolio that have different qualities than the assets have. It really means collecting money or funds from one group of people, issuing them a set of claims that have these characteristics, and then supplying these funds to another group of people, all on your balance sheet.

**Senator Angus:** With a spread?

**Mr. Chant:** You make your money on the spread, exactly. The asset side of your portfolio is supplying funds to others, and the liability side is the claims that they have issued in raising the funds.

In fact, the whole risk of the financial industry and the whole need for regulation arises from the very difference between those: the quality of the assets that you hold and the quality of the claims that you declare, that you offer to your customers.

It seems to me to be an amazing thing. You can say to people, "We will issue you a claim that has a fixed money value, and it pays you this amount of interest against this very heterogeneous portfolio of assets that we hold against it that may not resemble the characteristics of this claim that we issue, asset by asset." I hope that is not too academic.

**Senator Angus:** Well, it is helpful, and it is in line with my understanding. I gather it is a relatively new term to describe something that had another name originally. It is a fundamental part of our banking system.

**Mr. Chant:** Actually, it probably was a term that did not have too much currency until "disintermediation" came into vogue. "Disintermediation" meant that people who were holding

[Traduction]

daient pas à la description qui en était faite dans ce best-seller. Nous avons prétendu que les activités de succession, de fiducie et de représentation pourraient être combinées aux activités bancaires.

En ce qui concerne l'industrie de l'assurance-vie, les relations sont telles, qu'elle peut également avoir une activité bancaire, à mon avis. Je crois également que l'industrie de l'assurance-vie pourrait très bien s'associer à l'industrie de la fiducie. À mon avis, la situation serait pratiquement la même que celle de l'activité bancaire.

L'industrie des valeurs mobilières est un des secteurs difficiles. En effet, c'est une industrie bien différente. Là encore, j'ai déclaré qu'il faudrait étudier des marchés particuliers et envisager leurs problèmes spécifiques, marché par marché. Je ne pense pas être prêt à faire une telle analyse aujourd'hui.

**Le vice-président:** Bien sûr que non.

**Le sénateur Angus:** J'ai une question rapide à vous poser, monsieur. Vous nous avez donné une définition intellectuelle de l'information, qui, selon vous, représente un élément clé de l'évolution. Puis-je vous demander une autre définition?

L'expression «intermédiation» est utilisée dans le système bancaire. Je crois savoir ce qu'elle veut dire, mais pourriez-vous nous l'expliquer?

**M. Chant:** À mon avis, «intermédiation» désigne le fait de détenir un portefeuille d'actifs présentant des caractéristiques et des risques variés, et d'émettre des créances sur ce portefeuille dont les qualités seraient différentes de celles des actifs. En d'autres termes, cela signifie réunir de l'argent ou des fonds auprès d'un groupe de personnes, leur émettre une série de créances qui ont ces caractéristiques et ensuite, fournir ces fonds à un autre groupe; tout cela figurant sur votre bilan.

**Le sénateur Angus:** Avec une marge?

**M. Chant:** Évidemment, vous réalisez des bénéfices sur la marge. L'élément d'actif de votre portefeuille, c'est que vous fournissez des fonds à d'autres, et l'élément de passif, ce sont les créances émises pour réunir les fonds.

En fait, le risque de l'industrie financière et la nécessité de la réglementation découlent de la différence qui existe entre la qualité des actifs que vous détenez et la qualité des créances que vous déclarez, que vous offrez à vos clients.

Cela me semble étonnant. Vous pouvez dire aux gens: «Nous allons vous émettre une créance dont la valeur monétaire est fixe, et qui vous rapportera cet intérêt sur ce portefeuille très hétérogène d'actifs qui peut très bien ne pas ressembler aux caractéristiques de la créance que nous émettons, actif par actif.» J'espère que cette explication n'est pas trop intellectuelle.

**Le sénateur Angus:** Elle est utile et je la comprends. J'imagine qu'il s'agit d'une expression relativement nouvelle qui sert à décrire une réalité qui auparavant portait un autre nom. C'est un élément fondamental de notre système bancaire.

**M. Chant:** En fait, c'était probablement une expression qui n'avait pas trop de valeur jusqu'à ce que l'expression «désintermédiation» ne devienne à la mode. Par «désintermédiation», on

[Texte]

securities indirectly through holding deposits at a financial institution said, "We will not hold them indirectly through the financial institution any more; we intend to move directly, and hold them ourselves."

One of the things that contributed to disintermediation in the United States was a ceiling on the rate of deposit. People suddenly realized, "We are frozen at 5 per cent, but there are all these opportunities out here at 8 per cent." The whole development of money market mutual funds was a way of getting around these sorts of limits. Through the mutual funds, people held them more directly than they had through the banks themselves.

You are right, it is quite a recent term.

**Senator Stewart:** Now that the witness has reverted to his academic role, I have an academic question.

If I heard correctly, Mr. Chairman, the witness said that banking was an information industry. I know that this reveals how obsolete I am, but what does that mean?

**Mr. Chant:** Catch phrases come back to haunt one. The answer to your question really follows the previous answer about intermediation. Why do we turn over part of our wealth to financial institutions to invest in things that we could invest in directly ourselves? The answer is that depositors find it easier to assess a financial institution than to assess the assets that make it up. We certainly hope that the financial institution is assessing all of these assets. It is their ability to specialize in processing this information about the claims that they hold, and getting rid of the bad ones and substituting good ones for them, that allows them to carry out this activity of intermediation. In other words, we are delegating to them the responsibility for monitoring all of these securities and investments in which our deposit holds a share.

The important thing is that we do not want our deposit to be like a mutual fund. We do not want to say, "I have one-ten-millionth of this portfolio." What we want to say is, "My deposit of \$100 will be \$100 tomorrow and \$100 three weeks from now." There is this importance in processing information, determining risks and limiting risks. This is the task that allows a bank to offer me a claim that says, "I have \$100, and it will still be \$100. They have managed their portfolio in a way that allows it to be \$100 for me." That is the height of being academic.

**Senator Stewart:** It is not as exotic as I had feared.

**The Deputy Chairman:** Professor Chant, I thank you very much for a very lively presentation. You can see from the number of questions that you have elicited how appreciated your

[Translation]

voulait dire que des gens qui détenaient des valeurs mobilières indirectement sous forme de dépôts dans une institution financière ont un jour pris la décision suivante : « Nous n'allons plus les détenir indirectement auprès de l'institution financière; nous avons l'intention d'agir directement et de les gérer nous-mêmes. »

Aux États-Unis, c'est le plafond imposé au taux de dépôt qui a été l'un des éléments qui a contribué à la désintermédiation. Les gens ont subitement compris : « Nous avons un plafond fixé à 5 p. 100, alors qu'il existe toutes sortes de possibilités à 8 p. 100. » L'expansion des fonds mutuels a été une façon de dépasser ces genres de limites. Les gens détenaient les fonds mutuels plus directement qu'auparavant, lorsqu'ils confiaient leurs actifs aux banques elles-mêmes.

Vous avez raison, c'est une expression assez récente.

**Le sénateur Stewart:** Maintenant que le témoin joue de nouveau son rôle de professeur, j'ai une question intellectuelle à lui poser.

Si j'ai bien compris, monsieur le président, le témoin a déclaré que l'activité bancaire était une industrie de l'information. Je sais que je ne suis pas à la page, mais qu'est-ce que cela veut dire?

**M. Chant:** Des slogans accrocheurs reviennent toujours à celui qui les a lancés. Je pourrais répondre à votre question comme j'ai répondu à la question sur l'intermédiation. Pourquoi confions-nous une partie de nos avoirs à des institutions financières pour qu'elles puissent faire des investissements, alors que nous pourrions les faire directement nous-mêmes? La réponse est la suivante : Les déposants trouvent qu'il est plus facile d'évaluer une institution financière que d'évaluer les actifs dont elle est composée. Nous espérons certainement que l'institution financière évalue tous ses actifs. Elle a la possibilité de se spécialiser dans le traitement de l'information au sujet des créances qu'elle détient, de se débarrasser des mauvaises et de les remplacer par des bonnes, ce qui lui permet de jouer ce rôle d'intermédiation. En d'autres termes, nous lui déléguons la responsabilité de surveiller toutes ses valeurs mobilières et tous ses investissements dont nous détenons une part.

Ce qui est important, c'est que nous ne tenons pas à ce que notre dépôt soit assimilé à un fonds mutuel. Nous ne voulons pas être amenés à dire : « Je possède un dixième de million de ce portefeuille. » Nous voulons pouvoir dire par contre : « Mon dépôt de 100 \$ équivaudra à 100 \$ demain et à 100 \$ dans trois semaines. » C'est ce qui est important dans le traitement de l'information, dans la détermination du risque et dans la limite de celui-ci. C'est cette fonction qui permet à une banque d'émettre une créance à son client, lequel peut affirmer : « J'ai 100 \$, et ce sera toujours 100 \$. Elle gère son portefeuille de manière à ce que je détienne toujours 100 \$. » Je ne peux pas être plus intellectuel que cela.

**Le sénateur Stewart:** Ce n'est pas aussi étrange que je le craignais.

**Le vice-président:** Monsieur Chant, je vous remercie pour votre exposé si vivant. D'après le nombre de questions que vous avez suscitées, vous pouvez voir que nous avons grandement



[Text]

presence was. I thank you for coming, and I thank you for helping us with our deliberations.

The committee adjourned.

[Traduction]

apprécié votre présence parmi nous. Je vous remercie d'être venu et de nous avoir aidés dans nos délibérations.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

John Chant, Professor, Department of Economics, Simon  
Fraser University.

John Chant, professeur, département de science économique,  
l'Université Simon Fraser.

CA1  
YC 11  
-B1B



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, March 2, 1995

---

Le jeudi 2 mars 1995

---

Issue No. 26

Fascicule n° 26

**Twentieth Proceeding on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in  
the wake of the major legislative and  
regulatory reform which took place two years ago.

---

**Vingtième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système  
financier canadien dans la foulée  
de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (or Berntson)	Thériault
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton (ou Berntson)	Thériault
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 2, 1995  
(36)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain. (10)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:*

John Palmer, Superintendent;

André Brossard, Director, Rulings Division; and

Heather Friesen, Director, Life Analysis.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Palmer made an opening statement and answered questions.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 2 mars 1995  
(36)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (10)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*Du Bureau du surintendant des institutions financières:*

John Palmer, surintendant;

André Brossard, directeur, Division de l'interprétation; et

Heather Friesen, directrice de l'analyse, Division de l'assurance-vie

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état des institutions financières du Canada et, plus particulièrement, de la réforme législative de 1992.

M. Palmer fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 2, 1995

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are here to continue our hearings on the reaction to the paper Nick Le Pan gave the committee in December, a paper which outlined the government's views on the impact of the 1992 legislation on the financial services sector over the last two years. We have asked our witness this morning — the Superintendent of Financial Institutions, John Palmer — to begin with that topic. However, in light of the fact that there have been a number of news stories in the last week indicating that financial institutions in other parts of the world have had some difficulty, I did tell Mr. Palmer earlier this week that he should anticipate that senators might well wish to ask questions related to issues such as the Barings bank and other areas. I shall take a very liberal interpretation of questions and allow those questions to be asked.

Nevertheless, Mr. Palmer will begin with a statement in response to the stated purpose of these hearings, on which there will also be questions.

May I say welcome back. As I recall, when you last appeared before us, it was your first appearance before any parliamentary committee, something in the order of three weeks after you had taken office. You have now had six months on the job, and you clearly know the job thoroughly. There has clearly been no stressful period of time during the past six months, so this should be a fairly easy appearance. We look forward to your opening comments, and I would ask you to begin by identifying your two colleagues.

**Mr. John Palmer, Superintendent of Financial Institutions:** Mr. Chairman and members of the committee, I appreciate the invitation to appear before you again, this time to talk about developments in the Canadian financial system since the 1992 legislative reform and any other issues you wish to discuss. I will begin by introducing my colleagues.

On my left is Heather Friesen, Director of Analysis for OSFI's Life Insurance Division. On my right is André Brossard, Director of Rulings Division for OSFI's deposit-taking sector. Both Heather and André were deeply involved in the preparation for the 1992 amendments, so I come well armed to the extent that we need to discuss those issues.

Before I begin, let me thank you for your excellent report tabled in November. We were happy to see that many of the recommendations we made were reflected in that report. One of

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 mars 1995

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin nos travaux concernant les réactions suscitées par le document que M. Nick Le Pan a remis au comité en décembre, document dans lequel est exposé le point de vue du gouvernement sur les changements qu'a provoqués la loi de 1992 dans le secteur des services financiers depuis deux ans. Nous avons demandé à notre témoin, le surintendant des institutions financières, M. John Palmer, d'aborder cette question en premier. Cependant, compte tenu du fait que les médias ont révélé la semaine dernière qu'un certain nombre d'institutions financières d'autres régions du monde éprouvaient des difficultés, j'ai informé M. Palmer au début de la semaine qu'il devait s'attendre à ce que certains sénateurs veuillent sans doute lui poser des questions à ce sujet, notamment sur la banque Barings. Je m'accorde donc toute la latitude voulue pour accepter les questions des sénateurs.

Néanmoins, M. Palmer fera d'abord une déclaration sur la question à l'étude aujourd'hui, question à propos de laquelle les sénateurs pourront également l'interroger.

Permettez-moi de vous souhaiter de nouveau la bienvenue. Si ma mémoire est bonne, la dernière fois que vous avez comparu devant notre comité, vous en étiez à vos premières armes devant un comité parlementaire, et c'était environ trois semaines après votre entrée en fonction. Vous êtes maintenant en poste depuis six mois, et vous en connaissez aujourd'hui clairement les tenants et les aboutissants. Manifestement, les six derniers mois n'ont pas comporté de difficultés particulières, et il devrait en être de même de votre témoignage. Nous attendons avec impatience votre déclaration liminaire, mais j'aimerais vous demander de nous présenter d'abord vos deux collègues.

**M. John Palmer, surintendant des institutions financières:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de votre invitation à comparaître à nouveau devant votre comité, cette fois-ci pour parler de l'évolution du système financier canadien depuis la réforme législative de 1992, ainsi que de toute autre question que vous souhaiteriez aborder. Je vais d'abord vous présenter mes collègues.

À ma gauche, Mme Heather Friesen, directrice de l'analyse, Division de l'assurance-vie du BSIF. À ma droite, M. André Brossard, directeur, Division de l'interprétation, Secteur des institutions de dépôt du BSIF. Mme Friesen et M. Brossard ont participé activement à la rédaction des modifications de 1992; j'ai donc avec moi deux aides très précieux qui pourront répondre aux questions, s'il y a lieu.

Mais d'abord, permettez-moi de vous remercier pour l'excellent rapport que vous avez déposé en novembre; nous avons constaté avec plaisir que nombre des recommandations que nous avions

## [Texte]

your most important recommendations was to strengthen the OSFI mandate, which is something we wanted. I am confident our mandate will be clarified and strengthened in an appropriate way. The consultation process with the Department of Finance on their white paper is well under way, and I understand that legislation is likely to be tabled later this year.

Senator Kirby's letter of invitation asked me to comment on whether the 1992 legislation is meeting its objectives and whether it is functioning well in practice. He asked me not to question the broad principles underlying the legislation, and I intend to follow that approach. I will focus on OSFI's experience in administering the 1992 legislation and will touch on some of the areas that may be of interest to you as we begin the review of the legislation before 1997.

I should add that this report to you is in no sense exhaustive. We are just beginning our own preparations for the 1997 review and will have more to tell you as that review progresses, if you wish to hear from us on a future occasion.

We have also identified the need for a number of technical amendments, which I do not propose to deal with today, but we would be happy to provide you with information on those via a written submission or by another appearance.

The amendments in 1992 represented a significant change for both regulators and the industries we regulate. However, the changes were introduced in an orderly fashion, and the fact that we now have a process in place to review the financial legislation at the five-year mark and every ten years thereafter gives us a means for ensuring that our regulation evolves as needs change, avoiding the disruption of less frequent "big bangs".

We have come a long way in deregulating financial service, though some would argue that we have to travel further down the deregulation road. Deregulation, for the most part, has been consumer driven, and the challenge to the financial services industries has been to respond to consumers by offering new products without compromising the quality of overall service to the consumer and without weakening the safety and soundness of financial institutions. In my view, and on an overall basis, that challenge is being met. New products offering consumers a wider choice come on to the market almost daily, and they are being delivered in ways that are increasingly friendly to the consumer. However, with increased innovation and the improvements to information technology that make so many of these possible come more challenges for regulators. Keeping abreast of the changes and measuring their risks — and I recognize we may talk about this later — is a fundamental challenge for regulators around the world.

## [Translation]

formulées s'y trouvaient. L'une de vos recommandations les plus importantes visait à renforcer le mandat du BSIF, ce que nous avions notamment demandé. J'ai confiance que notre mandat sera clarifié et renforcé comme il se doit. Le processus de collaboration avec le ministère des Finances, en ce qui a trait à son Livre blanc, est bien en place, et je crois savoir qu'un projet de loi sera probablement déposé cette année.

Dans sa lettre d'invitation, le sénateur Kirby m'a demandé de vous préciser si les objectifs établis dans la loi de 1992 sont atteints et si la réforme donne de bons résultats. Il m'a demandé de ne pas remettre en question les grands principes sous-jacents à cette loi, et j'ai l'intention d'acquiescer à sa requête. Je vais concentrer mes observations sur l'expérience du BSIF en ce qui a trait à l'application de la loi de 1992; en outre, j'aborderai certaines des questions susceptibles de vous intéresser au moment où nous entreprenons de nous préparer pour l'examen de la loi prévu pour 1997.

Je dois cependant ajouter que le rapport que je vous ferai n'est nullement exhaustif. Nous entreprenons à peine nos propres travaux préparatoires en vue de l'examen de 1997 et je pourrai vous donner de plus amples informations au fur et à mesure que progressera cet examen, si vous souhaitez nous convoquer de nouveau à une date ultérieure.

Nous nous sommes également rendu compte qu'il serait nécessaire d'adopter certains amendements techniques, dont je ne parlerai pas aujourd'hui; nous nous ferons toutefois un plaisir de vous donner l'information sur ces questions dans un mémoire ou lors d'une autre comparaison.

Les modifications de 1992 constituaient un changement important et pour les organismes de réglementation, et pour les industries que nous réglementons. Cependant, les modifications ont été mises en place de façon ordonnée, et le fait que nous disposions maintenant d'un processus permettant d'examiner la loi financière après cinq ans et ensuite, tous les dix ans, nous permet de nous assurer que notre réglementation s'adapte aux besoins nouveaux, ce qui nous permet d'éviter les perturbations de «big bangs» boursiers moins fréquents.

Nous avons accompli beaucoup en ce qui concerne la déréglementation du secteur des services financiers, bien que certains soutiennent qu'il nous reste encore beaucoup à faire. Dans l'ensemble, la déréglementation a été orientée en fonction du consommateur, et le défi que devait relever l'industrie des services financiers consistait à répondre aux besoins de ce dernier tout en lui offrant de nouveaux produits, sans compromettre la qualité de l'ensemble du service au consommateur et sans affaiblir la sécurité et la viabilité des institutions financières. À mon avis, dans l'ensemble, ce défi a été relevé. Presque tous les jours, de nouveaux produits font leur entrée sur le marché, ce qui donne un choix plus vaste aux consommateurs; en outre, ces produits sont de plus en plus facilement accessibles aux consommateurs. Cependant, une plus grande innovation et les améliorations apportées à la technologie de l'information qui permettent d'offrir ces nouveaux produits recèlent des défis plus nombreux pour les organismes de réglementation. Le défi fondamental que doivent relever les organismes de réglementation dans le monde entier



[Text]

The 1992 legislation had a number of broad policy objectives: To strengthen the ability of Canadian financial institutions to compete at home and abroad; to enhance the protection of depositors and policy holders; to benefit consumers by increasing competition and the variety of services offered by financial institutions; and to lay the groundwork for discussions on harmonization with the provinces. The 1992 legislation also sought to achieve greater consistency among three acts of Parliament: The Bank Act, the Trust and Loan Companies Act and the Insurance Companies Act.

It is my impression that, in large measure, these broad policy objectives have been achieved; but, legislation is never perfect, and it is only with the passage of time that the administrators of the legislation can identify the required improvements.

The 1992 reforms gave financial institutions — particularly non-bank financial institutions — expanded powers. For example, giving non-banks the powers of a natural person represented a significant change for some institutions. These changes have generally been viewed as positive, but they have added to the responsibilities of management. They have also placed increased responsibilities on boards of directors to see that prudent rules and procedures are implemented. Correspondingly, they have added to OSFI's monitoring responsibilities.

Another change for non-banks was the substitution of the prudent portfolio approach in place of highly prescriptive lending and investment rules. These rules have allowed our institutions to become more competitive and flexible in tailoring their portfolios to the needs of the marketplace, but, again, have increased the responsibilities of management, directors and regulators.

Generally, while governance processes and regulatory processes too are still adjusting to the expansion of powers, we believe that the new provisions are working well and are unlikely to be proposing significant changes in this area.

One of the most important expansions of the powers of financial institutions was, of course, creating the opportunity for cross-ownership. Concerns have been raised about this policy, the most important being that it would encourage consolidation and ultimately restrict competition. To help us consider this issue, I will distribute a snapshot of the composition and the cross-ownership of the financial services industries in 1984 and again in 1994.

I have just a couple of caveats before you look at the actual document. This schedule has been cannibalized from a number of sources. I cannot vouch for the accuracy of all the numbers, but I

[Traduction]

consiste à se tenir au courant des changements et à en évaluer les risques; nous discuterons peut-être de cette question un peu plus tard.

La loi de 1992 visait les quatre grands objectifs suivants: renforcer la capacité des institutions financières canadiennes de soutenir la concurrence sur les marchés intérieurs et étrangers; accroître la protection des déposants et des titulaires de polices; favoriser le consommateur en accroissant la concurrence entre les institutions financières et la diversité de leurs services; jeter les bases de la discussion sur l'harmonisation des politiques avec les provinces. La loi de 1992 visait également à uniformiser davantage les trois lois suivantes: la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt et la Loi sur les sociétés d'assurances.

J'ai l'impression que, dans une large mesure, ces objectifs ont été atteints. Or, une loi n'est jamais parfaite, et ce n'est qu'avec le temps que les autorités peuvent déceler les améliorations à y apporter.

Les réformes de 1992 ont accordé aux institutions financières (particulièrement les institutions financières non bancaires) des pouvoirs accrus. Par exemple, le fait d'accorder aux institutions non bancaires les pouvoirs d'une personne physique représentait un changement important pour certaines. Ces changements ont en général été perçus comme étant positifs, mais ils ont accru les responsabilités des dirigeants. De même, les conseils d'administration devaient s'assurer, et c'était là une responsabilité de plus, de veiller à mettre en place des règles et des procédures de prudence, ce qui, en retour, venait accroître le travail de surveillance du BSIF.

Autre changement pour les institutions non bancaires: le remplacement de règles très rigoureuses concernant les prêts et les investissements par des principes de gestion prudente du portefeuille. Ces règles ont permis à nos institutions d'être plus concurrentielles et plus souples de façon à adapter leurs portefeuilles aux besoins du marché, mais là encore, cette décision s'est traduite par des responsabilités accrues pour les gestionnaires, les administrateurs et les organismes de réglementation.

De façon générale, bien que la gestion et la réglementation ne soient pas encore elles aussi tout à fait conformes aux nouveaux pouvoirs, nous estimons que les nouvelles dispositions sont efficaces et qu'il est peu probable que des changements majeurs soient proposés à cet égard.

Parmi les nouveaux pouvoirs conférés aux institutions financières, l'un des plus importants, bien sûr, est la possibilité de propriété réciproque. Certains ont exprimé des préoccupations à l'égard de cette politique, la plus importante étant qu'elle risquait de favoriser la consolidation et, tout compte fait, de restreindre la concurrence. Pour mieux voir ce qu'il en est, je distribuerai un synopsis de la composition et de la propriété réciproque de l'industrie des services financiers en 1984 et en 1994.

Quelques mises en garde avant d'examiner le document. Cette annexe s'inspire de différentes sources. Je ne peux donc attester de l'exactitude de tous les chiffres, mais je pense qu'elle donne

[Texte]

think it gives a broad picture of what has happened to the financial services industry over a ten-year period.

Let me explain the construction of this schedule. The first group of columns deals with the picture at the end of 1984. The second group of columns is the picture at the end of 1994. There are categories dealing with banks, trust companies, loan companies, life insurance companies, property and casualty companies, and investment dealers. The final line deals with credit unions and les Caisses populaires. Let us look at banks, for example, where we have the overall heading in the left-hand column, "Ownership of Banks". We provide a number of ownership categories, ranging from widely held foreign banks, trust companies, et cetera, down to "Other". "Other" is an important category because that really means independence — financial institutions that are not owned by anyone.

**Senator Sylvain:** Can I have one if they are not owned by anyone?

**Mr. Palmer:** Absolutely. Can you pay the price?

Not owned by any controlling shareholder — thank you, senator — but have a widely held ownership.

This schedule illustrates a number of things. First of all, as you would have guessed before looking at this schedule, the trust and loan industry is now largely bank controlled. They control the vast majority of assets in those two categories. On the other hand, the life insurance industry and the property and casualty insurance industry is still largely independent. The banks are starting to put their toes in those waters but have not yet acquired any significant portfolio of assets.

One of the most interesting statistics to me was looking at the ownership of investment dealers towards the bottom of the second page where, as we all would have guessed before looking at this schedule, the vast majority of the assets are now under the control of domestic banks. However, what was particularly interesting to me was to see the growth in numbers of independently owned investment dealers, notwithstanding the bank acquisitions. We have seen a growing number of niche players, and although the percentage of assets is relatively small compared to the bank-controlled assets, they still, by comparison to the situation in 1984, represent a fairly significant basket of activity.

Another issue worth looking at is growth in assets. By and large, you can see that the assets in most categories have more or less doubled from 1984 to 1994. However, in the case of life insurance companies, the rate of growth of assets has been greater than in most of the other categories.

The issue I raised earlier was this: Has deregulation and the collapse of the pillars caused excessive concentration and a diminution of competition? I accept the notional concept that a

[Translation]

une idée globale de ce qui s'est produit dans l'industrie des services financiers en dix ans.

Permettez-moi de vous expliquer comment cette annexe a été élaborée. Le premier groupe de colonnes décrit la situation à la fin de 1984. Le deuxième groupe donne une idée de la situation à la fin de 1994. On trouve des catégories sur les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt, les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance générale et les courtiers en valeurs mobilières. La dernière ligne concerne les caisses de crédit et les caisses populaires. Voyons ce qui en est des banques, par exemple, à la colonne de gauche qui s'intitule «Propriété des banques». On y décrit un certain nombre de catégories de propriété, allant des banques étrangères à propriété dispersée, aux sociétés de fiducie, et cetera, jusqu'à la catégorie «Autre». La catégorie «Autre» est une catégorie importante parce qu'on y retrouve effectivement les institutions indépendantes, c'est-à-dire celles qui n'appartiennent à personne.

**Le sénateur Sylvain:** Puis-je avoir une de ces institutions si elles n'appartiennent à personne?

**M. Palmer:** Absolument. Avez-vous les fonds nécessaires?

Qui n'appartiennent pas à un actionnaire majoritaire (merci, sénateur) mais qui sont à propriété dispersée.

Cette annexe décrit diverses choses. Premièrement, comme vous vous en doutiez avant même d'en prendre connaissance, les sociétés de fiducie et de prêt sont maintenant en grande partie contrôlées par les banques qui possèdent la grande majorité des actifs dans ces deux catégories. Par contre, l'industrie de l'assurance-vie et l'industrie de l'assurance générale sont toujours, pour une bonne part, indépendantes. Les banques commencent à s'intéresser à ces industries, mais elles n'ont pas encore acquis de portefeuilles importants.

À mon avis, l'une des statistiques les plus intéressantes concernait les actifs détenus par le secteur des courtiers en valeurs mobilières, que l'on trouve vers le bas de la deuxième page; comme vous l'aurez tous deviné avant même de prendre connaissance du document, la vaste majorité des actifs sont aujourd'hui contrôlés par les banques canadiennes. Cependant, ce que j'ai trouvé particulièrement intéressant, c'est de voir l'augmentation du nombre de courtiers en valeurs mobilières indépendants, en dépit des acquisitions faites par les banques. Il y a de plus en plus d'intervenants, et bien que le pourcentage de leurs actifs soit relativement modeste par rapport aux actifs contrôlés par les banques, en comparaison avec la situation de 1984, leurs opérations représentent un ensemble d'activités assez importantes.

Autre question intéressante: la croissance des actifs. Dans l'ensemble, vous constaterez que les actifs dans la plupart des catégories ont plus ou moins doublé de 1984 à 1994. Cependant, dans le cas des compagnies d'assurance-vie, le taux de croissance des actifs a été plus élevé que dans la plupart des autres catégories.

Tout à l'heure, j'ai soulevé la question suivante, à savoir: est-ce que la déréglementation et l'effondrement des piliers ont provoqué une concentration excessive et une diminution de la concurrence?



*[Text]*

point could be reached where consolidation would unduly restrict competition, but I am not sure these figures and the other anecdotal evidence we all have about the array of products and the amount of innovation taking place on the market would suggest that there has been any significant restriction of competition in the financial services industries over this period. One could also argue that the cross-ownership policy has strengthened institutions and is simply keeping pace with the reality of the financial marketplace, both in Canada and internationally.

Along with expanded powers, the 1992 changes also brought some new restrictions. For example, significant transfers of ownership in a financial institution now require ministerial approval. We continue to support this change. We have, however, identified some loopholes in the provisions that should be closed in the next round of revisions. There is also a need to set more precise criteria for the granting of such approvals.

The initial capital requirement for new incorporations of non-bank financial institutions was raised to \$10 million in the 1992 changes. We continue to support this level of initial capital, primarily for safety and soundness reasons, but you should be aware that some feel that this closes out smaller players who could be of benefit to the system overall.

The 1992 legislation also placed restrictions on the ability of financial institutions to enter into joint ventures, both in Canada and abroad. Some institutions are finding these provisions unduly restrictive. My own view is that some restrictions are still required for joint ventures, but the current provisions may need some fine tuning.

Along with the general expansion of powers in 1992, provisions were introduced to enhance the access of life insurance companies to new capital. These have only been a mixed success. Life insurance companies were given the power to raise capital through debentures, and this has been widely used. Mutual companies were also permitted to issue non-voting shares. This has not been used due to tax provisions which render such shares uncompetitive.

Demutualization provisions were also introduced. They have proven to be too cumbersome and inflexible, in our view, to be of use to any mutual which needs to raise capital within a short time frame. This is an important issue which I think needs further attention.

Self-dealing rules were introduced in 1992 to govern related party transactions. These were well-intended and should, in our view, be retained. However, they have proven to be cumbersome for some institutions and capable of circumvention by others. This area is complex. An increase in corporate reorganization activity has increased OSFI's work load and is bogging down our approval process. OSFI has issued a draft self-dealing guideline to assist the

*[Traduction]*

Je reconnais qu'en théorie, on pourrait en arriver à un point où la consolidation viendrait indûment restreindre la concurrence, mais je ne suis pas certain que ces données et les autres informations que nous avons tous sur la gamme des produits et l'ampleur de l'innovation dans les marchés laissent croire qu'il y a une diminution importante de la concurrence dans l'industrie des services financiers au cours de cette période. On pourrait aussi dire que la politique concernant la propriété réciproque a renforcé les institutions et qu'elle est tout simplement conforme à la réalité du marché financier, tant au Canada qu'à l'étranger.

Outre des pouvoirs accrus, les modifications de 1992 ont également amené de nouvelles restrictions. Par exemple, les transferts importants de propriété au sein d'une institution financière doivent maintenant être approuvés par le ministre. Nous sommes toujours d'accord sur ce point. Cependant, nous avons repéré certaines lacunes dans les dispositions qui devraient être corrigées au cours de la prochaine série de révisions. Il faut également établir des critères plus précis pour l'obtention de ces approbations.

Le capital initial exigé pour la constitution en corporation de nouvelles institutions non bancaires a été porté à 10 millions de dollars par suite des changements de 1992. Nous sommes toujours d'accord quant à cette exigence, principalement pour des motifs de sécurité et de viabilité, mais il faut savoir que certains estiment que cela écarte de petits intervenants qui pourraient être avantageux pour le système dans son ensemble.

La loi de 1992 est venue également restreindre la capacité des institutions financières d'établir des coentreprises, tant au Canada qu'à l'étranger. Certaines institutions estiment que ces dispositions sont trop restrictives. Je pense que certaines restrictions sont nécessaires en ce qui concerne les coentreprises, mais il se peut que les dispositions actuelles doivent être améliorées.

Outre l'accroissement des pouvoirs accordés en 1992, des dispositions ont été adoptées afin d'accroître la capacité des compagnies d'assurance-vie d'accéder à de nouveaux capitaux. Ces dispositions ont été plus ou moins efficaces. Les compagnies d'assurance ont été autorisées à mobiliser des capitaux à l'aide de débetures, et elles en ont beaucoup profité. Les sociétés mutuelles ont également eu le droit d'émettre des actions sans droit de vote. Ces dernières ne se sont pas prévaluées de cette disposition en raison des mesures fiscales qui rendent de telles actions peu concurrentielles.

On a également adopté des dispositions concernant le retrait de la forme mutuelle. Ces dispositions se sont avérées trop fastidieuses et rigides, à notre avis, pour être utiles à une société mutuelle ayant besoin d'obtenir des capitaux dans un bref délai. C'est là une question importante qui, à mon avis, doit être examinée plus en détail.

En 1992, on a adopté des règles interdisant les opérations entre entités apparentées. L'intention était bonne et ces règles, à notre avis, devraient être maintenues. Cependant, certaines institutions les ont trouvées difficiles à appliquer, alors que d'autres ont réussi à les contourner. Cette question est complexe. La restructuration accrue des sociétés a fait augmenter la charge de travail du BSIF et ralentit notre processus d'approbation. Le BSIF a publié une



*[Texte]*

industry in coping with these rules, but a more fundamental review of these provisions may be required.

In conjunction with the self-dealing rules, conduct review committees were created to ensure that controls were in place to monitor related party transactions and to approve permitted transactions. Not unexpectedly, at this early stage these committees are approaching their tasks in different ways. Some are approving individual transactions in considerable detail. Others are simply preapproving broad general arrangements. These differing approaches require ongoing monitoring until the best practices become apparent.

The new legislation defined enhanced responsibilities for actuaries and auditors. In our view, these changes were constructive but require some regulatory oversight to ensure that the full benefits from these changes are obtained.

Your committee, Mr. Chairman, heard a number of representations in its last series of hearings on the need for a separation of the positions of chair and chief executive officer, and the need for roles and responsibilities of directors to be clearly defined. The current legislation requires a minimum number of independent or unaffiliated directors. It also requires that a majority of the members of the audit committee and the conduct review committee be composed of directors who are not affiliated with the financial institution. I have not reached a conclusion on the need for revisions to the current provisions, although I did communicate my bias on the chairman and chief executive officer issue in October when I appeared before you at that time. There is clearly a need for better training for directors and improved codes of conduct.

I want to bring one issue to your attention which was not subject to a change in 1992 and, indeed, one which may not require a change. I think you simply have to be aware of the issue. It is the rapid growth of non-regulated quasi-financial institutions, both foreign- and domestically-owned. These include leasing companies and other asset lenders who are not taking deposits and may not require regulation but who are gaining market share at the expense of regulated institutions.

I do not propose to deal with the harmonization of federal-provincial regulations. I am sure that my colleagues from the Department of Finance will be happy to report any progress in that area when they appear before you.

In looking forward, I am sure that your committee will be asked to consider the question of insurance networking by deposit-taking institutions. This is a public policy issue which I propose to leave to parliamentarians.

*[Translation]*

ébauche des règles interdisant les opérations entre entités apparentées afin d'aider l'industrie à mieux les comprendre, mais il se pourrait que l'on doive procéder à un examen plus en profondeur de ces dispositions.

Parallèlement à ces règles, des comités de révision de la conduite des affaires de la société ont été créés afin de s'assurer que les mesures de contrôle étaient bien en place pour surveiller les opérations entre entités apparentées et approuver les opérations autorisées. Comme il fallait s'y attendre, ces comités adoptent des approches différentes à cette première étape de leur mandat. Certains approuvent chaque opération très en détail, alors que d'autres ne font qu'approuver à l'avance des ententes générales très larges. Ces approches différentes exigeront une surveillance constante tant que l'on n'aura pas découvert quelle est la meilleure façon de procéder.

La nouvelle loi définit des responsabilités nouvelles pour les actuaires et les vérificateurs. À notre avis, ces changements sont constructifs mais ils nécessitent un droit de regard de la part de l'organisme de réglementation afin de s'assurer que l'on tire tous les avantages possibles de ces changements.

Monsieur le président, votre comité a entendu divers témoins au cours de sa dernière série d'audiences sur la nécessité d'établir une distinction entre les postes de président et de président-directeur général, de même que sur la nécessité de définir clairement les rôles et les responsabilités des administrateurs. La loi actuelle exige un nombre minimum d'administrateurs indépendants ou non affiliés. Elle exige également qu'une majorité des membres du comité de vérification et du comité de révision de la conduite des affaires de la société soient des administrateurs qui ne sont pas affiliés à l'institution financière. Je n'ai tiré aucune conclusion quant à la nécessité de réviser les dispositions actuelles, bien que j'aie fait part de mon point de vue sur la question des fonctions de président et de président-directeur général lorsque j'ai comparu devant votre comité en octobre. Il faut manifestement donner aux administrateurs une meilleure formation et adopter des codes de déontologie plus efficaces.

J'aimerais aborder une question qui n'a pas été modifiée en 1992 et qui, en fait, peut ne pas avoir besoin de l'être. Je pense que je me dois simplement de vous la signaler. Il s'agit de la croissance rapide des institutions quasi financières non réglementées, qui appartiennent soit à des intérêts étrangers, soit à des intérêts canadiens, à savoir les sociétés de crédit-bail et autres sociétés de prêt qui n'acceptent pas de dépôts et qui n'ont peut-être pas besoin d'être assujetties à une réglementation, mais qui s'approprient une part du marché aux dépens des institutions réglementées.

Je ne veux pas aborder la question de l'harmonisation des réglementations fédérales-provinciales. Je suis sûr que mes collègues du ministère des Finances se feront un plaisir de vous faire part des progrès réalisés dans ce domaine lorsqu'ils comparaitront devant vous.

Dans l'avenir, je suis certain que votre comité sera appelé à examiner la question du réseautage des compagnies d'assurance par les institutions de dépôt. C'est là une question de politique gouvernementale que je propose de laisser aux parlementaires.

*[Text]*

I recognize that the question of privacy will be raised again, as will enhanced consumer protection. As you know, institutions have a model privacy code. It appears to be working. The Canadian Standards Association is also working on standards for the protection of personal information. In response to the recommendations of the House of Commons Industry Committee, banks will soon be implementing a code of conduct governing lending to small businesses. Some banks have already established alternative dispute resolution mechanisms.

Senators, that is really all I am in a position to say to you about the 1992 changes at this stage, although, of course, I look forward to your questions. I would also welcome continuing consultation with this committee as our preparations for the 1997 review move along.

Before I close, I would like to say a few words about the Barings bank collapse. Derivative products have been the subject of debate for some time. Should there be increased regulation of such products? Should there be tighter controls in place within financial institutions to ensure better management of these products? The debate will continue for some time, but the answers are probably, yes and yes.

How is it possible for one trader to get in a position where he has jeopardized all of the capital in a bank and in fact bring the bank to ruin? I cannot answer those questions yet. The final answers may not be available for some months. The U.K. has started its investigation and we will be following that very closely.

My guess is that the entire financial community will have lessons to learn from that situation. I also suggest that whatever new rules and regulations and additional controls we choose to put in place, we will not ever be able to provide an ironclad guarantee against losses where fraud or collusion is involved.

Given the current state of derivative product activity in the Canadian marketplace, my sense is that the controls that are currently in place within Canadian financial institutions and the degree of regulatory oversight that now exists are adequate. However, the game is changing quickly and these mechanisms will have to evolve just as rapidly.

Senators, that completes my opening remarks. I would be happy to take questions.

**Senator Sylvain:** Mr. Palmer, you have touched on all the points relative to the subject matter for the day. You have also touched on the point that is probably most important to everyone here, that is, the question of the derivatives and the effect they had on the British bank.

*[Traduction]*

Je crois savoir que la question de la protection des renseignements personnels sera soulevée de nouveau tout comme celle de l'accroissement de la protection du consommateur. Comme vous le savez, les institutions sont dotées d'un code modèle de protection des renseignements personnels, code qui semble être efficace. L'Association canadienne de normalisation est actuellement en train d'élaborer des normes concernant la protection des renseignements personnels. En réponse aux recommandations du comité de l'industrie de la Chambre des communes, les banques vont bientôt adopter un code de déontologie régissant les prêts aux petites entreprises. Certaines banques ont déjà adopté d'autres mécanismes de règlement des différends.

Honorables sénateurs, voilà tout ce que je suis en mesure de vous dire, à cette étape-ci, au sujet des modifications apportées en 1992, mais je me ferai bien sûr un plaisir de répondre à vos questions. Je serai également heureux de poursuivre les consultations avec votre comité au fur et à mesure que nous avancerons dans nos travaux préparatoires à l'examen de 1997.

Avant de terminer, j'aimerais dire quelques mots au sujet de la faillite de la banque Barings. Les produits dérivés suscitent la discussion depuis un certain temps. Devrait-on réglementer davantage ces produits? Devrait-on exercer des contrôles plus serrés au sein des institutions financières afin d'assurer une meilleure gestion de ces produits? Le débat va se poursuivre pendant un certain temps, mais la réponse est probablement oui aux deux questions.

Comment est-ce possible qu'un négociateur soit en mesure de mettre en danger tout le capital d'une banque et, en fait, d'en provoquer l'effondrement? Je ne peux pas encore répondre à ces questions. Nous n'aurons pas les réponses définitives avant quelques mois. Le Royaume-Uni a entrepris une enquête que nous allons suivre de très près.

Je pense que toute la communauté financière devra tirer des leçons de cette situation. Je crois également que quels que soient les règles et les règlements nouveaux, ainsi que les contrôles additionnels que l'on décide de mettre en place, nous ne serons jamais capables d'assurer une garantie à 100 p. 100 contre les pertes lorsqu'il y a fraude ou collusion.

Compte tenu de l'état actuel du marché des produits dérivés au Canada, je pense que les contrôles actuellement en place au sein des institutions financières et le droit de regard de l'organisme de réglementation sont appropriés. Cependant, les règles du jeu évoluent rapidement et ces mécanismes vont devoir suivre.

Honorables sénateurs, voilà qui met un terme à mes observations préliminaires. Je me ferai un plaisir de répondre maintenant à vos questions.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Palmer, vous avez abordé tous les aspects de la question à l'étude aujourd'hui. Vous avez également abordé la question qui a probablement une importance cruciale pour tout le monde ici, c'est-à-dire les produits dérivés et leurs effets sur la banque britannique.



*[Texte]*

You say it is very difficult to draw up some kind of rules for this area. I am sure that it is. We have had meetings with people from banks who have tried to explain to us what derivatives are and how they work. It is rather confusing. The overall principle that we have come away with, and this is one that you might want to address, is the idea of hedging, buying forwards, options and that type of thing. These are legitimate tools that have been used by business for years. There was never any great problem with these things; they seemed to work rather well. They seem to have gotten out of hand somehow because now they serve a different purpose than that for which they were originally intended.

From the explanation we received, it seems that derivatives were meant to act as insurance. For example, if you knew that you wanted your foreign exchange at a certain rate and it was at that rate, then you bought it. Now it seems to be more a question of gambling and bets.

I made the remark to one of the bankers that they were acting as bookies. I do not think it went over all that well. In a sense, it seems to be a bit of what is going on.

Miss Labarge from the Department of Finance said to us at one point that the banks are no longer in the lending business, but that they are mostly into the derivative business. I am sure a lot of these are legitimate operations to cover legitimate means. A lot of it is probably a question of gambling.

In your view, is there any way in which to delineate that line of what is, if you will for lack of a better phrase, a legitimate use of derivatives and what is actually pure speculation? Where can that line be drawn? Can you draw up rules that will, in effect, control such transactions without at the same time going into managing the company? We have to let the people in the market have a reasonably free rein. Is there something that can be done in that respect, primarily in terms of what is gambling and legitimate use?

**Mr. Palmer:** Senator, that is a very good question and a topical one. The short answer to the question is yes, rules can be drawn up. Indeed, rules already exist. Most of the significant financial institutions have rules or policies which have been authorized by their boards of directors and put in place by management in an attempt to define for that institution the risks that that institution is permitted to take, the extent to which they can take positions in various areas of risk and the extent to which they must be hedged.

Using the media reports of the Barings situation as an example, one understands that the bank's internal policies permitted the traders to be taking fully hedged positions in order to benefit from differentials in prices between two stock exchanges. The futures contracts that were being purchased on the Osaka and the Tokyo exchanges should have been hedged either on those exchanges or elsewhere. Indeed, we are told that the management of the bank assumed that they were fully hedged. So that the only risk the

*[Translation]*

Vous dites qu'il est très difficile d'établir des règles dans ce domaine. Je n'en doute pas. Nous avons entendu des représentants des banques qui ont essayé de nous expliquer ce que sont les produits dérivés et comment ils fonctionnent. C'est assez mêlant. Le principe général que nous avons réussi à dégager, et c'est là aussi peut-être une question que vous voudrez aborder, c'est la notion d'opérations de couverture, d'achats par anticipation, d'options, et cetera. Ce sont là des outils légitimes qu'utilisent les entreprises depuis des années. On n'a jamais eu véritablement de problèmes avec ces outils qui semblent fonctionner assez bien. Toutefois, on semble en avoir perdu le contrôle parce qu'on les utilise maintenant à des fins différentes de celles pour lesquelles ils ont été conçus.

D'après les explications qu'on nous a données, il semble que les produits dérivés devaient servir d'assurance. Par exemple, si vous saviez que vous vouliez procéder à une opération de change à un certain taux et que ce taux avait été atteint, alors vous achetiez vos devises. Aujourd'hui, il semble qu'il s'agisse davantage d'une question de spéculation.

J'ai fait remarquer à un des banquiers qu'ils agissaient à titre d'agents de paris. Je ne crois pas que les choses se soient très bien passées; en un sens, il me semble que ce soit un peu ce qui arrive actuellement.

Madame Labarge du ministère des Finances nous a dit à un moment donné que les banques ne consentent plus de prêts, mais qu'elles s'intéressent surtout au marché des produits dérivés. Je suis certain que beaucoup de ces opérations sont des opérations légitimes qui visent des objectifs légitimes. Mais en grande partie, il y a probablement beaucoup de spéculation.

À votre avis, est-il possible de tracer la ligne entre, faute d'une meilleure description, disons l'usage légitime des produits dérivés et ce qui est en réalité pure spéculation? Où peut-on tracer cette ligne? Est-il possible d'établir des règles qui vont permettre de contrôler ces opérations sans, en même temps, intervenir dans la gestion de l'entreprise? Il faut que les intervenants du marché aient raisonnablement les coudées franches. Est-ce que l'on peut faire quelque chose à cet égard, surtout pour établir ce qui est de la spéculation et ce qui est un usage légitime?

**M. Palmer:** Sénateur, votre question est excellente et tout à fait pertinente. Pour répondre rapidement à la question, je dirais oui, on peut établir des règles, en fait, il en existe déjà. La plupart des grandes institutions financières ont adopté des règles ou des politiques qui sont toutes approuvées par leur conseil d'administration et mises en place par la direction afin de définir les risques que celle-ci a le droit de prendre, jusqu'où elle peut s'engager dans divers domaines à risques et jusqu'où elle doit être protégée contre ces risques.

Si l'on prend l'exemple des reportages des médias sur la situation de la banque Barings, on comprend que les politiques internes de la banque permettaient aux négociateurs de procéder à des opérations à risques totalement couvertes afin de profiter de l'écart des prix entre deux Bourses. Les contrats à terme achetés aux Bourses d'Osaka et de Tokyo auraient dû être protégés à l'intérieur de ces Bourses ou ailleurs. En fait, on nous dit que la direction de la Barings supposait que ces opérations étaient



*[Text]*

bank was taking was on the differential in pricing between the two or three exchanges.

What appears to have occurred was that these long positions were unhedged and the bank was fully exposed, contrary to the bank's policy. The bank did have policies. I am sure these policies were reviewed by the auditors and the directors, and perhaps even by the relevant stock exchanges.

I guess the issue is: What do you do? Do you remove the flexibility of the institution to pursue a policy? Do you impose a rule? Do you codify that rule into law? Does that increase your chances of it being observed? Then, how do you monitor the adherence to that particular rule to those policies regardless of how you have decided to codify it? These transactions take place with lightning speed.

It is a challenge for management, the exchanges and the regulators. I am not sure we have all the answers. We are evolving in our approach to these matters. Historically, I think, the approaches of auditors and regulators was that they would come in and look at the position of a financial institution at a point in time. They would come in once a year and check to see that things were in order. That does not work any longer because things can change dramatically in seconds, to say nothing of months or years. The focus now has to be much more on controls, on insuring that the procedures and the controls as to the adherence of those procedures are tight and adequate and well policed. That is the direction in which we and all regulators are moving. I do not think it will ever give us complete certainty, but I think we can gain a wide measure of assurance that disasters will be few.

**The Chairman:** Given the speed with which computers operate and the fact that humans are not as quick, and given, as you said, the desire to ultimately put in place controls which can monitor transactions, you are obviously monitoring after the fact. Indeed, in the speed with which things happen these days, several hours or two or three days can be a long time after the fact.

Is it possible, from a practical standpoint, to have human monitoring which can adequately police the situation?

**Mr. Palmer:** The short answer is yes. The question is who should be doing that monitoring. The focus up to now has been to ensure that the monitoring is largely done by the institution itself and that there are monitoring procedures in place. That regular measurement of the positions that have been taken and the exposures that have been accepted by the financial institutions is a particularly important monitoring procedure. Most financial institutions require that these positions be measured daily. In some cases, they are measured more than once a day. Therefore, the bank should be able to assess its position on a regular basis. The monitoring procedure involves

*[Traduction]*

totalement protégées. Donc, le seul risque que la banque prenait portait sur l'écart des prix entre les deux ou trois marchés boursiers.

Ce qui semble s'être produit, c'est que ces opérations de longue haleine n'étaient pas protégées et que la banque était totalement exposée, contrairement à la politique qu'elle avait adoptée. La banque avait bel et bien une politique. Et je suis sûr que cette politique a été examinée par les vérificateurs et les administrateurs, peut-être même par les marchés boursiers intéressés.

À mon avis, la question que l'on doit se poser est la suivante: que faut-il faire? Faut-il enlever à l'institution la possibilité qu'elle a d'adopter une politique? Est-ce que l'on doit imposer une règle? Est-ce qu'il faut codifier cette règle dans une loi? Est-ce que, ce faisant, on accroît la possibilité qu'elle soit observée? Ensuite, comment surveiller l'application de cette règle particulièrement par rapport à la politique, peu importe la façon dont on ait décidé de la codifier? Ces opérations se font à la vitesse de l'éclair.

C'est là un défi pour la direction, les Bourses et les organismes de réglementation. Je ne suis pas certain que nous ayons toutes les réponses. Notre approche se raffine. Je pense que les vérificateurs et les organismes de réglementation ont toujours eu pour politique d'examiner la position de l'institution financière à un moment donné. Ils se présentaient à l'institution une fois par année et vérifiaient si tout était conforme. Mais cette approche n'est plus efficace parce que les choses peuvent changer complètement en quelques secondes, à plus forte raison quand il s'agit de mois ou d'années. Aujourd'hui, il faut mettre davantage l'accent sur les contrôles, il faut s'assurer que les procédures et les contrôles de conformité à ces procédures sont très stricts, appropriés et bien surveillés. C'est dans ce sens que tous les organismes de réglementation et nous-mêmes allons. Je ne crois pas que nous pourrions un jour avoir des certitudes absolues, mais je pense que nous pouvons être beaucoup plus rassurés que les désastres seront limités.

**Le président:** Compte tenu de la vitesse à laquelle les ordinateurs fonctionnent et du fait que les humains ne sont pas aussi rapides et puisque, comme vous l'avez dit, on vise à établir des contrôles permettant de surveiller les opérations, de toute évidence, on arrive une fois les choses faites. En réalité, à la vitesse à laquelle les choses se produisent aujourd'hui, plusieurs heures ou deux ou trois jours après les faits, cela peut être beaucoup.

D'un point de vue pratique, est-ce possible que des humains puissent surveiller adéquatement la situation?

**M. Palmer:** À vrai dire, oui. La question est de savoir qui devrait effectuer cette surveillance. Jusqu'à maintenant, on a toujours insisté pour que la surveillance soit assurée en grande partie par l'institution elle-même et pour qu'elle dispose des mécanismes nécessaires à cette fin. Cette évaluation constante des positions adoptées et des risques acceptés par les institutions financières est une procédure de surveillance particulièrement importante. La plupart de ces dernières exigent que ces positions soient évaluées tous les jours, dans certains cas, plus d'une fois par jour. Par conséquent, la banque devrait être en mesure d'évaluer sa position de façon régulière. La procédure de

[Texte]

oversight. Members of management should be reviewing the reports on the positions that the financial institutions have accepted, on a regular basis.

Yes, there are monitoring procedures. Should there be other intervention? It would be impractical for regulators to be sitting there every day reviewing these reports, so we will have to focus on the control procedures within the institution itself and ensure that the monitoring which you have mentioned is in place as well as other control procedures, such as, segregation of duties, which appear to have been woefully absent in the Barings situation.

**Senator Kolber:** It would not be a bad idea to try to get the Barings situation, as we know it so far, in some perspective in order to see whether it applies to us in Canada. Having been on the board of a bank for more years than I care to remember, I was wondering whether this could happen to us. I have been on the phone for four days trying to get answers. Every banker will tell you unequivocally that there are no guarantees whatsoever in today's world that at least some of this will not happen, albeit perhaps not to that extent.

At Barings, a young guy named Leeson, who worked in the Singapore office, decided of his own volition to bet that the Tokyo stock market would go up and that Tokyo bonds would go down. He longed one and shorted the other and found rather quickly that he was betting the wrong way. This was exacerbated by the fact that his back office was run by him, so he was monitoring his own transactions.

It is also interesting to note that this past summer the Bank of England had told Barings that their process in their Singapore office was woefully inadequate. Barings apparently did nothing about it.

Added to that, as the betting proved more losses with each passing day — and this went on over two weeks — Leeson had to ask London for money to cover the positions.

By the way, a lot of this is in this morning's *Financial Times*. This is not inside information. It is being published all over the world.

He told them that he needed the money to put up margins for clients who were running short. That amounted to \$850 million. Remember, this is a bank, the total capitalization of which is less than \$850 million. It is nowhere near the size of the banks we have in Canada. Nonetheless, management sent the \$850 million to Singapore without really knowing what it was for.

First, this is a monument to incredible stupidity and incredible ineptitude. Can that happen here? I guess it could, but I do not think it could ever happen to that degree.

[Translation]

surveillance implique un droit de regard. Les membres de la direction devraient examiner les rapports sur les positions que les institutions financières ont acceptées, et ce, de façon régulière.

Oui, il existe des mécanismes de surveillance. Devrait-il y avoir d'autres interventions? Les organismes de réglementation ne peuvent être sur place tous les jours pour examiner ces rapports, si bien que nous allons devoir nous concentrer sur les mécanismes de contrôle au sein de l'institution même et nous assurer que la surveillance dont vous avez parlé est en place, de même que d'autres procédures de contrôle comme la répartition des fonctions, qui semble avoir été malheureusement absente dans le cas de la Barings.

**Le sénateur Kolber:** Il serait peut-être bon d'essayer de replacer le cas de la banque Barings, pour ce que nous en savons jusqu'à maintenant, dans une certaine perspective afin de voir s'il s'applique à nous au Canada. Comme j'ai été membre du conseil d'administration d'une banque pendant plus longtemps que je ne veux bien m'en souvenir, je me demande si la même chose pourrait nous arriver. Depuis quatre jours, je téléphone à tout le monde afin d'obtenir des réponses. Tous les banquiers vous diront sans équivoque qu'il n'existe aucune garantie dans le monde d'aujourd'hui qu'au moins une partie de ces choses n'arrivera pas, bien que peut-être pas avec autant d'ampleur.

À la banque Barings, un jeune homme nommé Leeson, qui travaillait au bureau de Singapour, a décidé de son propre chef de parier que le marché boursier de Tokyo enregistrerait une hausse et que le marché des obligations de Tokyo allait baisser. Il s'est trompé dans les deux cas, s'apercevant assez rapidement qu'il avait fait le mauvais pari, d'autant plus que c'était lui qui dirigeait le bureau, si bien qu'il surveillait ses propres opérations.

Il est également intéressant de noter que, l'été dernier, la Banque d'Angleterre avait dit à la Barings que ses mécanismes de surveillance à son bureau de Singapour étaient affreusement inappropriés. Il semble que la banque Barings n'ait pas tenu compte de l'avertissement.

Pire encore, les paris se traduisant par d'autres pertes tous les jours, (et le manège s'est poursuivi pendant plus de deux semaines) Leeson a dû demander à Londres de l'argent pour couvrir ses positions.

Soit dit en passant, on retrouve une bonne partie de ces informations dans l'édition de ce matin du *Financial Times*. Il ne s'agit pas d'informations privilégiées. Ce sont des renseignements qui sont publiés dans le monde entier.

Leeson a dit qu'il avait besoin d'argent pour offrir des marges à des clients qui étaient serrés et qu'il lui fallait 850 millions. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici d'une banque dont le total des capitaux est inférieur à 850 millions de dollars. La situation de cette banque n'a rien de comparable avec celle des banques que nous avons ici au Canada. Néanmoins, la direction a envoyé les 850 millions de dollars à Singapour sans vraiment savoir à quoi l'argent devait servir.

Premièrement, on se trouve ici devant un exemple patent de stupidité et d'ineptitude. Cela pourrait-il se produire ici? Je suppose que oui, mais jamais avec une telle ampleur.



## [Text]

Second, had anyone in head office asked the question, they would have found out that the \$850 million was going for one derivative only, the Tokyo stock exchange and the Tokyo bond market. As a regulator, I know you have many things in place to preempt that sort of thing. I know that in our bank, as in every other bank, there are rules against concentration. That is the first thing that we will have to stress.

However, that does not take away from the fact that this involved crass stupidity, collusion, obviously — he could not have done it by himself — and the breaching of every rule of concentration. I do not think that any amount of regulators could have stopped this process on a short-term basis. Every banker in Canada would agree that a 24-year-old mathematics whiz could not get on the phone and make a commitment for \$1 billion. He is not allowed to and it would be flagged within ten minutes.

We have to keep the Barings situation in perspective. This was a series of incredible blunders. The regulators had warned them about it. The regulators had done their job. I do not know what the answer is to the fact that they did not listen. Do you sue the directors or the management? I do not have the vaguest idea.

However, the whole thing took two weeks and there was stupidity and collusion. How do you regulate against that? It is like legislating love. I do not know how you would do it. What do you think? What can be done?

**Mr. Palmer:** Senator, your review of the situation is very good and knowledgeable. I do not have much to add to that summary. There is not much we can do to prevent that kind of thing on a day-to-day basis. Our focus has to be, as the focus of the Bank of England may well have been in this particular case, on ensuring that controls and procedures are in place to monitor the adherence of those controls. Do they have a good active management? Are they sure that the reports which show the exposed positions are monitored or followed up? Can we see evidence that they are followed up? What is the inspection department doing? How tough is it? How independent is it?

**Senator Kolber:** Would you not also monitor levels of concentration? Here is one derivative that was all in one stock exchange. It sounds as though it was almost twice their capital.

**Mr. Palmer:** We would monitor their procedures for ensuring that excessive concentration did not occur in particular countries or in particular industries.

**The Chairman:** I heard you say that you monitor the procedures, you do not monitor the transactions. In other words, as a regulator you see that it is your responsibility to ensure that the financial institution has in place procedures which will

## [Traduction]

Deuxièmement, si quelqu'un au siège social avait posé la question, on se serait aperçu que les 850 millions de dollars n'étaient affectés qu'à un produit dérivé, c'est-à-dire aux valeurs mobilières de la Bourse de Tokyo et au marché des obligations de Tokyo. En tant qu'organisme de réglementation, je sais que vous disposez de nombreux mécanismes pour empêcher ce genre de chose. Je sais que dans notre banque, comme dans toutes les autres, des règlements interdisent la concentration. C'est la première chose sur laquelle nous allons insister.

Cependant, cela n'enlève rien au fait qu'il a fallu une stupidité crasse et de la collusion (de toute évidence, Leeson ne pouvait pas agir seul) en outre, toutes les règles interdisant la concentration ont été transgressées. À mon avis, les organismes de réglementation, si nombreux qu'ils aient pu être, n'auraient pu empêcher ce processus à court terme. Tous les banquiers du Canada reconnaissent qu'un génie des mathématiques de 24 ans ne pourrait pas prendre le téléphone et prendre un engagement de 1 milliard de dollars. Il n'a pas le droit de faire ce genre de chose, et il serait repéré en 10 minutes.

Il faut maintenir la situation de la banque Barings dans son contexte. Il s'agit dans ce cas-ci d'une série de bourdes incroyables. Les organismes de réglementation avaient lancé une mise en garde, et ont fait leur travail. Comment expliquer que la banque n'ait pas écouté? Est-ce qu'on poursuit les administrateurs ou la direction? Je n'en ai pas la moindre idée.

Cependant, toute l'opération s'est déroulée en deux semaines, avec stupidité et collusion à la clé. Quelles réglementations adopte-t-on dans de tels cas? C'est l'équivalent d'adopter une loi sur l'amour. Je ne sais pas comment il faudrait s'y prendre. Qu'en pensez-vous? Que peut-on faire?

**M. Palmer:** Sénateur, vous avez fait une description de la situation qui est très bonne et très informée. Je n'ai pas beaucoup à ajouter à ce résumé. On ne peut pas faire grand-chose pour empêcher ce genre de situation au jour le jour. Ce qu'on doit faire, et c'est peut-être bien ce que la Banque d'Angleterre a fait dans ce cas précis, c'est de s'assurer que les contrôles et les procédures sont en place pour surveiller si les institutions respectent les règles du jeu. Est-ce que la gestion est efficace et dynamique? S'assure-t-on de faire le suivi des rapports sur les positions exposées? A-t-on des preuves que l'on assure ce suivi? Que fait le service des inspections? Est-ce qu'il est sévère? Est-il indépendant?

**Le sénateur Kolber:** Ne surveilleriez-vous pas également les niveaux de concentration? Dans le cas qui nous intéresse, il s'agit d'un produit dérivé qui se retrouvait dans une seule Bourse. Il semble que la valeur de l'opération équivalait à deux fois le capital de la banque.

**M. Palmer:** Ce que nous ferions, c'est de surveiller les procédures afin de nous assurer qu'il n'y a pas concentration excessive dans certains pays ou dans certaines industries.

**Le président:** Je vous ai entendu dire que vous surveillez les procédures et non pas les opérations. Autrement dit, en tant qu'organisme de réglementation, vous estimez devoir vous assurer que l'institution financière dispose des procédures nécessaires



[Texte]

prevent concentration, as opposed to monitoring the transactions themselves to ensure that adequate dispersion is maintained. Is that right? You are focusing on the process, not on the transactions themselves.

**Mr. Palmer:** As a clarification, our emphasis is very much on procedures and looking for evidence of adherence to procedures which involves looking for reports and interviews with people at all levels within the financial institution. We do some testing, as well, of transactions to ensure that the procedures are being followed, but our testing is not nearly as extensive as the external auditors would do. We, of course, rely heavily on the external auditors' reports. We have the capacity to review their files and look at the testing that they do, as well to supplement our own activities. You are right in that our emphasis is very much on ensuring that the controls and procedures are adequate.

**Senator Kolber:** What do you mean by monitoring the transaction?

**The Chairman:** As I understood it, the superintendent was saying that he tries to ensure that the institution has in place internally adequate controls to ensure that excessive concentration does not take place. There is an underlying assumption that there will not be a breakdown within the organization itself which allows excessive concentration to occur. To that extent, the regulation is regulating the process and assuming that the actual transactions are monitored or regulated, in effect, by management as opposed to the outside regulator. That is what I understood Mr. Palmer to say.

**Senator Kolber:** The TD Bank trading room, which every bank has, is a cavernous three-story room. Two hundred and thirty-two men and women sit in tiers, all doing transactions. You would need an army of policemen to figure out what they are doing, at least before the end of the day.

**Senator Angus:** You cannot monitor.

**Senator Kolber:** The bank can and should, but things could slip through a crack, and I think we should be honestly and patently aware of that. There is nothing that OSFI can do and nothing that anyone can do if someone wants to cheat.

**The Chairman:** I was not suggesting that OSFI should be doing anything. I was ensuring that I understood clearly what OSFI said it was doing.

**Mr. Palmer:** The testing is not extensive and it is really only there to ensure that the controls are operating as we are told they are operating. We could not begin to cover the millions of transactions that occur in that trading room. However, we could follow a few through from beginning to end to see whether the system works in the way it was described to us.

[Translation]

pour empêcher la concentration plutôt que devoir surveiller les opérations elles-mêmes pour veiller à maintenir un juste équilibre. C'est exact? Vous mettez l'accent sur le processus et non pas sur les opérations elles-mêmes.

**M. Palmer:** J'aimerais d'abord clarifier un point, à savoir que nous mettons beaucoup l'accent sur les procédures et que nous essayons d'avoir des preuves qu'elles sont respectées, ce qui veut dire que nous examinons les rapports, que nous faisons des entrevues avec les gens à tous les niveaux de l'institution financière. Nous vérifions aussi des opérations afin de nous assurer que les procédures sont suivies, mais nos vérifications ne sont pas aussi poussées que celles des vérificateurs externes. Bien sûr, nous comptons beaucoup sur les rapports des vérificateurs externes. Nous sommes en mesure d'examiner leurs dossiers et de voir quelles vérifications ils font pour compléter nos propres activités. Vous avez raison de dire que nous mettons beaucoup l'accent sur les contrôles et les procédures afin de nous assurer qu'ils sont appropriés.

**Le sénateur Kolber:** Qu'est-ce que vous voulez dire quand vous parlez de surveiller les opérations?

**Le président:** D'après ce que j'ai compris, le surintendant a dit qu'il veuille à s'assurer que l'institution dispose de mécanismes de contrôle interne adéquats afin d'être certain qu'il n'y a pas de concentration excessive. On suppose donc qu'il n'y aura pas au sein de l'organisation de dégradation permettant une concentration excessive. Dans ce contexte, l'organisme de réglementation s'occupe des processus et suppose que dans les faits les opérations sont surveillées ou réglementées par la direction et non par un organisme externe. C'est ce que j'ai compris de la réponse de M. Palmer.

**Le sénateur Kolber:** La salle des marchés de la Banque TD (chaque banque en a une) est une sorte de caverne répartie sur trois niveaux. Deux cent trente-deux hommes et femmes installés sur des gradins y effectuent des opérations. Il faudrait une armée de policiers pour découvrir ce qu'ils font, à tout le moins avant la fin de la journée.

**Le sénateur Angus:** Il est impossible d'exercer une surveillance.

**Le sénateur Kolber:** La banque peut et devrait le faire, mais certaines choses peuvent lui échapper; je pense que nous devrions être conscients de cela, honnêtement et ouvertement. Si quelqu'un veut tricher, le BSIF ne peut rien faire, pas plus que personne d'autre.

**Le président:** Je n'ai pas dit que le BSIF devait faire quelque chose. Je voulais m'assurer d'avoir bien compris ce que le BSIF avait dit qu'il faisait.

**M. Palmer:** Les vérifications ne sont pas poussées et elles ne servent en réalité qu'à nous assurer que les contrôles s'effectuent comme on le dit. Nous ne pourrions pas nous mettre à surveiller les millions d'opérations qui s'effectuent dans cette salle de marchés. Cependant, nous pourrions en surveiller quelques-unes du début à la fin afin de voir si le système fonctionne de la façon dont on nous l'a décrit.

## [Text]

**Senator Angus:** Obviously the Barings story is the flavour of the month. Senator Kolber has asked the question I wanted to ask. It is clear from your answers that this could happen in Canada and it could happen at any moment. As Senator Kolber suggested, it would take a combination not only of imprudence and so forth, but also of a substantial lack of control and risk management in the institution.

To add one element to the scenario, a very substantial event occurred in Orange County. I do not know whether fraud was involved there, but it bankrupted that municipal organization. Now Barings and other high profile cases have occurred. In my view there is an analogy. How many such incidents will it take for there to be international outrage and some kind of action, rational or otherwise?

The scenario I see involves the environment and oil spills from supertankers. We have the *Torrey Canyon*, the *Amoco Cadiz* and one after another. The *Exxon Valdez* did not involve that great an oil spill, relatively speaking, to some of the others, but it was in the pristine waters of Prince William Sound and up near the Queen Charlotte Islands. That incident was the trigger, and Canadian and American regulators went one way with measures that some people would call Draconian. Maybe they did go too far, as many of them were totally out of step with international steps that were being taken. Canada seemed to go along.

Is there anything that can be done? What is the point at which there will be concentrated international action? Is the Canadian regulator working in consort with regulators of other nations?

Perhaps I could add one last element to the question. We have heard the Bank of England was involved in the Barings incident. To what extent does OSFI work in concert with the Bank of Canada, with our central bank? What is the relationship between OSFI and the Bank of Canada in regard to ensuring the soundness of our financial system?

There is now globalization and the instant ability to conduct transactions in the billions of dollars. We were told at our *in camera* session on derivatives that literally \$800 million in transactions can be done in seconds without any supervision, and once it is done, of course, it is done.

Does OSFI work with the Bank of Canada? To what extent does it work with international groups?

**Mr. Palmer:** There were several parts to that question, and if you will allow me to pick up on a few of the things you said, I will respond to your final question after.

## [Traduction]

**Le sénateur Angus:** De toute évidence, l'aventure de la Barings est l'histoire du mois. Le sénateur Kolber a posé la question que je voulais poser. Il est clair d'après vos réponses que la même chose pourrait se produire au Canada et à n'importe quel moment. Comme l'a dit le sénateur Kolber, il faudrait de la part de l'institution non seulement de l'imprudence et autres lacunes, mais aussi un manque considérable de contrôle et de gestion des risques.

Pour ajouter un autre élément, il faut dire qu'un événement très important s'est produit dans le comté d'Orange. Je ne sais pas s'il s'agissait dans ce cas de fraude, mais la municipalité a fait faillite. On connaît aujourd'hui le cas de la Barings et d'autres affaires retentissantes. À mon avis, il y a une analogie. Combien d'incidents de ce genre faudra-t-il pour que la communauté internationale s'indigne et adopte des mesures rationnelles ou autres?

Cela me rappelle les catastrophes écologiques et les déversements de pétrole des super-pétroliers. Il y eu le *Torrey Canyon*, l'*Amoco Cadiz*, les catastrophes survenant l'une après l'autre. Toutes proportions gardées, l'*Exxon Valdez* n'a pas provoqué un très grand déversement de pétrole par rapport à certains autres bateaux, mais le désastre s'est produit dans les eaux limpides de Prince William Sound et près de l'archipel de la Reine-Charlotte. Cet incident a été un déclencheur, les organismes de réglementation canadiens et américains ayant adopté des mesures que certains qualifieraient de draconiennes. Peut-être ces organismes sont-ils allés trop loin, car beaucoup d'entre eux ont adopté des mesures dépassant totalement les autres mesures internationales qui étaient arrêtées. Le Canada a semblé emboîter le pas.

Peut-on faire quelque chose? À quel moment y aura-t-il une action internationale concertée? Est-ce que l'organisme de réglementation canadien travaille de concert avec les organismes de réglementation d'autres pays?

Si vous permettez, je vais ajouter un dernier élément à la question. On a dit que la Banque d'Angleterre était impliquée dans l'incident de la banque Barings. Dans quelle mesure le BSIF travaille-t-il de concert avec la Banque du Canada, notre banque centrale? Le BSIF entretient-il des liens avec la Banque du Canada afin d'assurer la viabilité de notre système financier?

On parle aujourd'hui de mondialisation des marchés et de la capacité instantanée d'effectuer des opérations atteignant les milliards de dollars. On nous a dit lors de notre séance à huis clos sur les produits dérivés que 800 millions de dollars d'opérations pouvaient bel et bien être effectuées en quelques secondes sans aucune surveillance et une fois qu'elles sont réalisées, bien sûr, il n'y a plus rien à faire.

Est-ce que le BSIF travaille de concert avec la Banque du Canada? Dans quelle mesure le Bureau collabore-t-il avec des groupes internationaux?

**M. Palmer:** Votre question renferme plusieurs volets; si vous le permettez, je vais en relever certains, et je vais répondre au dernier élément après.



## [Texte]

You used the *Exxon Valdez* situation and talked about how we have learned about environmental risks and how we have responded to those through a series of difficulties and disasters. That is the way that humans respond to change, unfortunately. We are never blessed with absolutely perfect foresight as to how an emerging area will unfold.

This business of derivatives has changed completely the rules of the game. If you were in the banking business 30 or 40 years ago, you were making loans, and if you made a \$1-million loan, the most you could lose is \$1 million. It was appropriate for regulators and auditors to come in once a year to check on how the loans were doing.

Now the world is completely different. The potential for loss is far greater than it was by virtue of these derivative products, because you are taking bets on underlying values. In the Barings situation, the notional value of the transactions was some £18 billion. Now, he was about to lose £18 billion, but if the Tokyo Exchange moved by 3 or 4 per cent, then he was exposed to the extent of £500 or £600 or £700 million, and if it dropped further, then the exposure would be greater. That was one of the reasons why they were not able to make deals to cap off the exposure, because no one knew what the loss would be, and no one was prepared to step up to that. We are talking about loss exposure, which is far greater.

We talked earlier about the speed with which these things occur. This is a whole new environment, and we are having to learn as we go along. We are being guided, unfortunately, by the bad experiences. That is the way humans operate. That is the way it will always be.

In Canada, we are fortunate in that we have been moving slowly and cautiously into this derivative product game, partly because our banking sector is dominated by banks, as opposed to merchant banks where much of the derivative activity takes place within the banking culture. The regular banks are by nature less deal-oriented, more Conservative, than the investment dealer merchant banking culture which Barings no doubt reflected.

There is not the same exposures to derivative products in Canada as there are in the United States or the UK. Very few Canadian institutions are purchasing equity contracts as Barings did. Canada is much closer to the traditional, the hedging products Senator Sylvain discussed in his question earlier.

In deciding what our response will be in Canada, we must take into account the particular evolution of the Canadian industry — the more Conservative approach and the very strong capitalization of some of the major Canadian players in relation to the risks they are taking on. The approach that has been followed to this point is appropriate. However, as I said in my opening remarks, the game is changing very quickly. Canadian financial institutions have

## [Translation]

Vous avez pris l'exemple de l'*Exxon Valdez* et vous avez parlé de la façon dont nous avons pris connaissance des risques environnementaux et de la façon dont nous avons réagi après avoir vécu toute une série de difficultés et de catastrophes. C'est ainsi que les humains réagissent au changement, malheureusement. On ne peut jamais savoir avec une exactitude absolue ce que nous réserve le lendemain.

Cette question des produits dérivés a complètement changé les règles du jeu. Dans le secteur bancaire il y a 30 ou 40 ans, quand on consentait un prêt de 1 million de dollars, le plus qu'on pouvait perdre, c'était 1 million de dollars. Il était pertinent pour les organismes de réglementation et les vérificateurs de venir une fois par année vérifier la situation des prêts dans l'institution.

Aujourd'hui, les choses ont complètement changé. Les risques de perte sont beaucoup plus grands qu'ils ne l'étaient du fait de ces produits dérivés, parce que l'on parie sur des valeurs sous-jacentes. Dans le cas de la Barings, la valeur théorique des opérations était de 18 milliards de livres sterling. Leeson était sur le point de perdre 18 milliards de livres sterling, mais si la cote à la Bourse de Tokyo avait varié de 3 ou 4 p. 100, il risquait alors de perdre 500, 600, voire 700 millions de livres sterling, et si elle avait diminué encore plus, le risque aurait été encore plus grand. C'est là une des raisons pour lesquelles on n'a pas réussi à conclure des marchés pour limiter les pertes possibles, parce que personne ne savait ce que serait la perte, personne n'était disposé à l'assumer. Nous parlons de risques de pertes, qui sont beaucoup plus élevés.

Nous avons parlé tout à l'heure de la vitesse à laquelle ces choses se produisent. C'est là un contexte tout à fait nouveau dont il faut apprendre le fonctionnement au fur et à mesure. Malheureusement, nous sommes guidés par les mauvaises expériences. C'est ainsi que l'être humain se comporte. Et il en sera toujours ainsi.

Au Canada, nous sommes chanceux, en ce sens que nous avançons lentement et avec prudence sur le terrain des produits dérivés, en partie parce que notre secteur bancaire est dominé par des banques ordinaires, et non par des banques d'investissement où une bonne partie des activités liées aux produits dérivés ont lieu dans la culture bancaire. Les banques ordinaires sont, par nature, moins axées sur les opérations et plus conservatrices que les courtiers en valeurs mobilières, et c'est cette dernière optique que reflétait sans aucun doute la Barings.

Au Canada, on ne s'intéresse pas autant aux produits dérivés qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni. Très peu d'institutions canadiennes achètent des contrats comme ceux qu'a achetés la Barings. Le Canada s'intéresse bien davantage aux produits traditionnels protégés dont a parlé le sénateur Sylvain dans sa question tout à l'heure.

Pour décider comment nous allons réagir ici au Canada, nous devons prendre en considération l'évolution particulière de l'industrie canadienne — l'approche plus conservatrice et la capitalisation très forte de certaines des principales institutions canadiennes au regard des risques qu'elles prennent. L'approche adoptée jusqu'à ce jour est correcte. Cependant, comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, les règles du jeu changent très



*[Text]*

plans to expand their activity in this area, and there is no question that their controls must keep pace. The regulatory regime must keep pace as well.

You asked about cooperation with the Bank of Canada. I believe that is another issue, the degree of cooperation amongst regulators internationally because we are talking about global transactions and there is a need for regulators to cooperate. There is a good deal of formal and informal cooperation amongst regulators in monitoring these institutions, sharing general information about experiences and also sharing regulatory information when one is dealing with a multinational financial institution or one that trades multinationally.

We do share information with the Bank of Canada. The Bank of Canada is part of a monitoring body called FISC, the Financial Institution Supervisory Committee, which is the closest thing I have to a board of directors. Gordon Thiessen sits on that, along with the Deputy Minister of Finance and the Chairman of the CDIC, as well as myself. We are very much involved in sharing information about risk, and monitoring the positions of specific financial institutions.

**Senator Angus:** I would like to pursue this issue another time, the role of the Bank of Canada in this regulatory process. It is of great concern.

**The Chairman:** Can I clarify one thing? In the UK, the Bank of England has the regulatory responsibility that OSFI has in Canada, is that correct?

**Mr. Palmer:** Correct.

**Senator Sylvain:** We have discussed losses and how to control them. If there is a loss, there is a profit someplace else. Where does the profit go in this type of transaction and could following the profit trail be a means of getting at the problem?

**Mr. Palmer:** If somebody loses on a transaction, the person who takes the other side of the bet wins. There was a suggestion by the Chairman of Barings Brothers that this was part of a conspiracy and there was some shadowy figure on the other side of the transactions who was trying to bring down the bank. We do not know yet whether that is true, but the multiplicity of transactions and the number of contract holders on the other side would seem to point away from that conclusion. I suspect the people on the other side of the transaction, if they can collect on their contracts or bets, will be the winners.

How do you deal with that? I do not know the answer. There is one proposal floating around that a tax be imposed on these derivative transactions to somehow slow up the action, make people more careful. Some people are calling this a sand-in-the-wheels tax, and I am not much in favour of that at this stage.

*[Traduction]*

rapidement. Les institutions financières canadiennes prévoient accroître leurs activités dans ce domaine, et il ne fait aucun doute que leurs contrôles doivent être pertinents. Le régime de réglementation doit également emboîter le pas.

Vous nous avez interrogés au sujet de la coopération avec la Banque du Canada. Je crois qu'il s'agit là d'une autre question, c'est-à-dire du niveau de coopération entre les organismes de réglementation à l'échelle internationale parce qu'il s'agit ici d'opérations internationales et que les organismes de réglementation doivent collaborer. Il existe un bon niveau de collaboration officielle et officielle entre les organismes de réglementation qui surveillent ces institutions, se transmettent l'information générale au sujet de leurs expériences de même que l'information réglementaire quand il s'agit d'une institution financière multinationale ou d'une institution qui fait affaire avec des multinationales.

Nous transmettons effectivement de l'information à la Banque du Canada qui fait partie d'un organisme de surveillance que l'on appelle le CSIF, c'est-à-dire le Comité de surveillance des institutions financières, qui ressemble de très près à un conseil d'administration. Gordon Thiessen siège à ce comité, de même que le sous-ministre des Finances, le président de la SADC et moi-même. Nous nous faisons un devoir de nous transmettre l'information au sujet des risques et de surveiller les positions d'institutions financières précises.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais que l'on discute de cette question une autre fois, c'est-à-dire du rôle de la Banque du Canada dans le processus de réglementation. La question me préoccupe beaucoup.

**Le président:** Est-ce que je peux clarifier une chose? Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre assume la responsabilité de réglementation qu'assume le BSIF au Canada, est-ce exact?

**M. Palmer:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Nous avons discuté des pertes et de la façon de les empêcher. Si quelqu'un subit une perte, quelqu'un d'autre doit réaliser un profit. Où va le profit dans ce genre d'opération et est-ce que le fait de voir qui empêche le profit pourrait être une façon de s'attaquer au problème?

**M. Palmer:** Si quelqu'un perd dans une opération, la personne qui a parié à l'inverse gagne. Le président de *Barings Brothers* a laissé entendre que cela faisait partie d'une conspiration et que des chiffres nébuleux ont été avancés par l'autre partie dans le but de provoquer l'effondrement de la banque. Nous ne savons pas si tout cela est vrai, mais la multiplicité des opérations et le nombre de détenteurs de contrats, pour ce qui est de l'autre partie, semblent indiquer qu'il ne s'agit pas d'une conclusion exacte. Je suppose que l'autre partie, si elle réussit à tirer profit de ses contrats ou de ses paris, va sortir gagnante de l'opération.

Que faites-vous dans ce cas? Je n'en sais rien. Certains ont proposé d'imposer une taxe sur les opérations relatives aux produits dérivés afin d'en ralentir un peu le rythme, d'inciter les gens à davantage de prudence. Certains estiment que cela aurait une effet de perturbation, mais je ne suis pas tellement en faveur

[Texte]

However, I must say that our thinking in this area is evolving and your question is worth considering on an ongoing basis.

**Senator Sylvain:** If there had been a conspiracy though, it would be the criminal law which would take care of it rather than the regulations in any one country, I presume.

**Senator Kolber:** Not necessarily.

**Senator Oliver:** My question really is about corporate governance. If a person were to buy a product from any one of these institutions, they would rely, first of all, on management and then over and above that there would be the board. In your comments about the independence of directors and so on, you said that there are two new areas on which you are working. How far do you intend to go and what is being done? You stated there is a need for more training and improved codes of conduct. Where do both of those issues stand now and where are they headed? How can they help us in relation to the Barings incident, since all questions seem to relate to Barings today?

**Mr. Palmer:** In the area of board training, the regulators in Canada are not doing anything formal about that. We are doing a great deal of informal missionary work, speaking to boards about their responsibilities. However, a number of institutions, organizations in Canada have actually developed board training courses. One of the first was the Ontario Municipal Employees Retirement System which developed a board training course a number of years ago. A number of the financial institutions have moved in this direction as well. I am pleased to see that this is evolving. It is a natural response to the larger responsibilities which are being placed on the shoulders of the directors.

A number of institutions have also developed codes of conduct or director's handbooks or other guidelines. In our discussions with the boards of some of the smaller institutions, we were asked to put out some material to guide boards of directors as to their responsibilities. There is a fair amount of material available already; the report in the Toronto Stock Exchange, there are handbooks put out by various accounting firms, but it may be that we can render a useful contribution in that area as well. That is something we are looking at.

**The Chairman:** The Department of Industry has had a series of ongoing consultations with the business community on amendments to the Canada Business Corporations Act, the CBCA, specifically in the whole area of corporate governance. Are you or your officials involved in those discussions? I ask that recognizing that financial institutions are not covered by the CBCA, but clearly changes in that direction will ultimately have an impact on corporate governance rules vis-à-vis financial institutions. Are you people a player in those discussion, or are you simply waiting to see what happens?

[Translation]

d'une telle mesure à ce moment-ci. Cependant, je dois dire que notre réflexion dans ce domaine évolue et que votre question mérite d'être étudiée de façon constante.

**Le sénateur Sylvain:** S'il y a eu conspiration, cependant, cela relèverait du droit criminel plutôt que de la réglementation d'un pays, je suppose.

**Le sénateur Kolber:** Pas nécessairement.

**Le sénateur Oliver:** En fait, ma question porte sur la gestion des sociétés. Si une personne devait acheter un produit à une de ces institutions, elle se fierait d'abord et avant tout à la direction et ensuite, au conseil d'administration. Dans vos observations au sujet de l'indépendance des administrateurs notamment, vous avez dit que vous étudiez deux nouvelles questions. Jusqu'où êtes-vous disposé à aller et quelles mesures adopterez-vous? Vous avez dit qu'il fallait donner plus de formation et adopter des codes de déontologie plus efficaces. Où en est-on rendu dans l'étude de ces deux questions et vers quelles solutions vous dirigez-vous? En quoi peuvent-elles être utiles en ce qui a trait à un incident comme celui de la Barings, puisque toutes les questions semblent être reliées à cette affaire aujourd'hui?

**M. Palmer:** En ce qui a trait à la formation des conseils d'administration, les organismes de réglementation au Canada n'ont aucune politique officielle. Officieusement, nous faisons beaucoup de travail de missionnaire, et entretenons les conseils d'administration de leurs responsabilités. Cependant, diverses institutions et organisations du Canada ont en fait mis sur pied des cours de formation à l'intention des conseils d'administration. Une des premières à le faire a été la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario qui a conçu un cours de formation à l'intention des conseils d'administration il y a quelques années. Certaines institutions financières ont aussi fait de même. Je suis heureux de voir que la situation évolue. Ces cours sont une réaction naturelle aux responsabilités plus nombreuses que l'on confie aux administrateurs.

Certaines institutions ont également élaboré des codes de déontologie, des guides à l'intention des administrateurs ou d'autres lignes directrices. Dans nos discussions avec les conseils d'administration de certaines institutions plus petites, on nous a demandé de diffuser des documents visant à guider les conseils d'administration dans leurs responsabilités. Il existe un bon nombre de ces documents, il y a le rapport de la Bourse de Toronto, des guides élaborés par diverses firmes comptables, mais il se pourrait que nous puissions jouer un rôle utile dans ce domaine également. C'est là une chose que nous sommes en train d'étudier.

**Le président:** Le ministère de l'Industrie a mené une série de consultations auprès du milieu des affaires sur les modifications à apporter à la Loi sur les sociétés par actions, plus particulièrement en ce qui concerne toute la question de la gestion des sociétés. Est-ce que vous ou vos représentants participez à ces discussions? Je vous pose la question sachant bien que les institutions financières ne sont pas assujetties à cette loi, mais il ne fait aucun doute que des changements en ce sens vont, tout compte fait, avoir un impact sur les règles régissant la gestion des sociétés appliquée aux institutions financières. Est-ce que vous participez à



[Text]

**Mr. Palmer:** As far as I know we are not a player. We are waiting to see what happens. I was not aware that such discussions were taking place. We are waiting unconsciously.

**The Chairman:** When the guidelines are developed, they will come before this committee in any event. It is important from our point of view, because we have dealt with corporate governance issues for financial institutions, that there be some element of consistency between the two, recognizing that financial institutions have a different set of responsibilities because of the depositor issue. However, it does seem to me that both sides of the government ought to be in the same ball park on this issue.

**Senator Meighen:** It is not the flavour of this month, but it was the flavour of last fall, and it was the flavour of a number of reports by this committee and other bodies, that we should have coinsurance. Even as august a witness as yourself, Mr. Palmer, came out 100 per cent behind coinsurance. For some reason, the government does not seem to want to bite. The white paper seems rather negative on this issue. Could you give us any ideas as to how we might sell this flavour in a different fashion? We do not seem to be selling it very well straight up. Perhaps we could come up with some other ideas, or perhaps there are some other procedures that could be suggested to bring about some of the results that we see would come about in the marketplace by its introduction.

I am thinking, for example, of the concept of narrow banking that Professor Chant from Simon Fraser University put before this committee a week or so ago in terms of reforming deposit insurance. Presumably, for a lower rate, you would have certain classes of assets underpinning the deposits. What do you think of that?

Also in that connection, what are your thoughts now about pursuing the idea of a national securities commission?

If the Bank of England fulfils the role of OSFI, is there anything in our structure here in Canada that would prevent the same concept from being promoted? In this day and age of rationalization, should we look at the idea of putting OSFI and the Bank of Canada together?

If we are not going to have coinsurance, do we need less information? After all, it does not matter. You are insured up to \$60,000. Who cares what information is produced, because one is safe anyway. What information should be given to the regulator, and what information to the public? Should it be one and the same, or should there be a distinction?

**Mr. Palmer:** On the matter of coinsurance, I did give you my views in October. My views have not changed. I understand why the government has taken the position it has. They received advice from a number of sources, and not all of that advice was consistent with mine. I am not sure what advice I can offer you

[Traduction]

ces discussions ou attendez-vous simplement de voir ce qui va en sortir?

**M. Palmer:** À ce que je sache, non, nous ne participons pas à ces discussions. Nous attendons de voir ce qui va se produire. Je ne savais pas que ces discussions avaient lieu. Nous attendons sans même le savoir.

**Le président:** Lorsque les lignes directrices seront mises au point, elles vont être soumises à notre comité de toute façon. Comme nous avons abordé la question de la gestion des sociétés appliquée aux institutions financières, il est important pour nous qu'il y ait une certaine cohérence entre les deux, compte tenu du fait que les institutions financières assument des responsabilités différentes à cause de la question des déposants. Cependant, il me semble que les deux parties doivent voir les choses du même oeil.

**Le sénateur Meighen:** La nécessité de la coassurance n'a pas fait les manchettes ce mois-ci, contrairement à l'automne dernier, mais elle a été abordée dans plusieurs rapports de notre comité et d'autres organismes. Même un auguste témoin comme vous, monsieur Palmer, s'est dit tout à fait en faveur de la coassurance. Pour une raison quelconque, le gouvernement ne semble pas vouloir y mordre. Le Livre blanc sur cette question me paraît plutôt négatif. Est-ce que vous pourriez nous donner une idée quant à savoir comment nous pourrions faire accepter cette question mais d'une façon différente? Je n'ai pas l'impression que nous avons beaucoup de succès. Peut-être pourrions-nous proposer d'autres idées, peut-être d'autres moyens pourraient-ils être suggérés pour obtenir les résultats escomptés par suite de l'adoption de cette coassurance.

Je pense, par exemple, à la notion d'opérations bancaires restreintes que le professeur Chant de l'Université Simon Fraser a abordée devant notre comité il y a une semaine à peu près en ce qui a trait à la réforme de l'assurance-dépôt. Il semble que pour un taux moins élevé, certaines catégories d'actifs viendraient étayer les dépôts. Qu'en pensez-vous?

À cet égard aussi, que pensez-vous maintenant de l'idée de créer une commission nationale des valeurs mobilières?

Si la Banque d'Angleterre joue le rôle du BSIF, y a-t-il dans la structure du Canada quelque chose qui pourrait nous empêcher d'appliquer ici le même type de notion? En cette ère de rationalisation, devrions-nous envisager la fusion du BSIF et de la Banque du Canada?

Si l'on ne doit pas adopter le régime de coassurance, avons-nous besoin de moins d'informations? Après tout, cela n'a pas d'importance. Les dépôts sont assurés jusqu'à concurrence de 60 000 dollars. On se fiche bien d'obtenir de l'information parce qu'on a la sécurité de toute façon. Quelles informations devraient être fournies à l'organisme de réglementation, au public? Ces informations devraient-elles être les mêmes ou différentes?

**M. Palmer:** En ce qui concerne la coassurance, je vous ai fait part de mon opinion en octobre, et elle n'a pas changé. Je comprends la position du gouvernement. Il a reçu des conseils de sources diverses, et ces conseils n'étaient pas tous cohérents par rapport aux miens. Je ne sais pas quels conseils je peux vous



## [Texte]

on how that could be achieved. There are other ways of skinning the cat. Senator Sylvain talked about a deductible concept which I think would have worked quite well and might not have been as politically upsetting. However, these are really areas beyond my realm, so I am not sure how helpful I can be on that topic.

You raised the related question of information, and there is no question that one of the arguments against coinsurance was the fact that depositors do not have enough information to make these judgments, particularly small depositors. Therefore, we are going forward with a regime in which there will be more information and more disclosure without the coinsurance. I do support more disclosure and more information, but we have to be careful in weighing the cost benefits of more disclosure and more information. I think there are two constraints that we need to impose. The first is simply to ensure that the information we ask for is not excessively costly for the financial institutions to provide, that it does not require additions of staff, and that it does not require expensive changes in their information systems. We have to guard against the temptation to ask them for endless streams of new information and to keep moving the goal posts on that.

The second issue is really a concern that we have as regulator, and it is one that I talked about in my October remarks. There is the danger of opening too widely our own conclusions or views on a financial institution as it attempts to work itself out of varying degrees of difficulty. We have expressed concern in the past that if we yielded to the pressure to open our kimono, so to speak, and share our developing conclusions about financial institutions with the public, it might hasten the demise of a financial institution which had a very good chance of skating itself out of difficulty.

Those are the two constraints that I would put on the issue of expanded disclosure or expanded release of information. However, broadly speaking, I support more disclosure and more information to the public regardless of whether we have coinsurance. Let us recognize, of course, that many depositors and policyholders have amounts invested that go well beyond the insured limits that are currently there.

You asked a question about narrow banking. I must apologize for my ignorance. I am not aware of Professor Chant's concept. I can get the transcripts of his appearance here, and I will do so and educate myself.

On the issue of a national securities commission, I certainly support the concept. I think our small financial markets would be much better served by one organization, but I do not know if that is politically achievable. You would be better judges of that than I.

Your final question related to the fact that the Bank of England carries out the dual functions of being a central bank and also the regulator of financial institutions. That is a model which you see

## [Translation]

donner sur la façon d'atteindre l'objectif visé. Il y a d'autres façons de procéder. Le sénateur Sylvain a parlé de déductibilité ce qui, je pense, aurait été un concept assez efficace et aurait pu ne pas être aussi perturbant sur le plan politique. Cependant, ce sont là des choses qui ne relèvent pas de ma compétence, si bien que je ne suis pas certain de pouvoir vous être utile.

Vous avez soulevé la question connexe de l'information, et il ne fait aucun doute que l'un des arguments invoqués contre la coassurance était le fait que les déposants n'ont pas suffisamment d'informations pour prendre des décisions, particulièrement les petits déposants. Par conséquent, on propose un régime au sein duquel il y aura plus d'informations et plus de divulgation, mais sans la coassurance. Je suis en faveur d'une plus grande divulgation et de plus d'informations, mais il faut voir si cette façon de procéder est bien rentable. Je pense que nous devons imposer deux règles. Premièrement, nous devons nous assurer que les institutions financières ne déboursent pas des sommes excessives pour fournir l'information que l'on demande, qu'elles ne soient pas obligées d'engager du personnel supplémentaire et qu'elles ne soient pas tenues d'apporter des changements coûteux à leurs systèmes d'information. Il faut faire attention de ne pas céder à la tentation de leur demander sans cesse de nouvelles informations et de changer constamment les balises.

La deuxième règle porte sur une préoccupation que nous avons en tant qu'organisme de réglementation, et dont j'ai parlé dans mon témoignage du mois d'octobre. Il y a un danger, celui de communiquer trop ouvertement nos conclusions ou notre avis concernant les institutions financières qui tentent de régler leurs difficultés, grandes ou petites. Ce n'est pas la première fois que nous nous inquiétons du fait que si nous cédon's aux pressions et ouvrons trop notre jeu, et que nous dévoilons au public nos conclusions au sujet des institutions financières, nous pourrions accélérer la chute d'une institution financière ayant de très bonnes chances de se tirer d'affaire.

Voilà les deux règles que je songerais à imposer à une divulgation accrue de l'information. Cependant, de façon générale, je suis en faveur d'une divulgation plus grande et d'informations plus nombreuses pour le public, peu importe que l'on ait ou non la coassurance. Bien sûr, il faut reconnaître que de nombreux déposants et titulaires de polices ont investi des sommes bien supérieures aux limites assurables en vigueur actuellement.

Vous avez posé une question au sujet des opérations bancaires restreintes. Je dois admettre mon ignorance et m'en excuser. Je ne suis pas au courant de la notion du professeur Chant. Je peux obtenir la transcription de son témoignage devant votre comité, et je vais le faire pour m'informer.

En ce qui concerne la création d'une commission nationale des valeurs mobilières, je suis tout à fait en faveur. Je pense qu'avec une seule organisation, nos petits marchés financiers retrouveraient beaucoup plus d'avantages, mais je ne sais pas si cet objectif est politiquement réalisable. Vous êtes mieux en mesure que moi d'en juger.

Votre dernière question portait sur le fait que la Banque d'Angleterre joue à la fois le rôle de banque centrale et d'organisme de réglementation des institutions financières. C'est

## [Text]

in a number of countries, and it is certainly a model that could be explored here. I am not sure there are any particular operating efficiencies in that model, and it would not necessarily work any more effectively.

One area that always interests me is the whole issue of corporate cultures. Most organizations or institutions have a corporate culture that flows from their particular mandate and from their particular objectives. If you have an institution which has two objectives which are not totally complementary, then the corporate culture can impede the dual functions that the institution might have. In answering that question, one would have to take a critical look at the performance of the Bank of England as a financial institution regulator and the performance of OSFI and the costs of regulation in both countries. I think our record would stand up pretty well.

**Senator Stewart:** Our attention tends to focus on the various bank situations. The question that haunts some of us is what can be done to prevent this sort of thing from happening again. Mr. Palmer has given us some assurance. In the case of Canadian banks, to put words in his mouth, he told us that they have an old-fashioned corporate culture. Having said that, he immediately, like a good economist, goes to the other hand and says that we live in a rapidly changing world. Presumably Canadian banks are going to catch up with the rest of the world.

Professor Chant, when he was here the other day, distinguished between narrow banking and broad banking. By narrow banking, if I understood him correctly and remember what he said, he meant that a bank, in performing narrow banking operations, would back up its activities with things like good government paper. In so far as broad banking was concerned, it would be more speculative. It would gamble more. Only the narrow banking would be supported by deposit insurance.

Why is this important? He argued that if you make this distinction, then government, concerned not with private interests but with public interests, need focus principally only on the narrow banking. That is the area that would need to be regulated quite closely. He did not say there would have to be no regulation with regard to broad banking, but that the problem now is that the criteria with regard to deposit insurance, which are appropriate for narrow banking, are being carried over into the area of broad banking, with the result that we are getting government rushing into the market and trying to run the market.

This is an era of privatization. Here we are talking about what can be done to prevent Barings bank types of situations. The question we are asking runs quite contrary to our contemporary culture, which is an era of privatization.

Perhaps this is beyond the terms of the area that has been assigned to you by legislation, but on the basis of that distinction, why are we bothering about the poor Barings people? They played

## [Traduction]

là un modèle qui existe dans divers pays, et qui pourrait certainement être envisagé ici. Je ne suis pas sûr que ce modèle renferme des mécanismes qui revêtent une efficacité opérationnelle particulière, et qu'il serait nécessairement plus efficace ici.

Une question qui m'intéresse toujours est la culture des entreprises. La plupart des organisations ou institutions ont une culture d'entreprise qui découle de leur mandat et de leurs objectifs précis. Si une institution vise deux objectifs qui ne sont pas totalement complémentaires, la culture d'entreprise peut alors nuire aux doubles fonctions que l'institution pourrait avoir. Pour répondre à cette question, il faudrait examiner de façon critique l'efficacité de la Banque d'Angleterre en tant qu'organisme de réglementation des institutions financières et l'efficacité du BSIF, ainsi que les coûts de la réglementation dans les deux pays. Je pense que nous tirons assez bien notre épingle du jeu.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons tendance à nous intéresser surtout à la situation des banques. La question qui hante certains d'entre nous est de savoir ce qu'on peut faire pour empêcher ce genre d'incident de se reproduire. M. Palmer nous a donné certaines assurances. En ce qui concerne les banques canadiennes, pour reprendre ses propos, il nous a dit qu'elles avaient une culture d'entreprise conservatrice. Cela dit, en bon économiste, il s'est immédiatement empressé d'ajouter que nous vivions dans un monde qui change rapidement. On peut supposer que les banques canadiennes vont rattraper les autres.

Lorsqu'il a témoigné devant notre comité l'autre jour, le professeur Chant a fait une distinction entre opérations bancaires restreintes et opérations bancaires élargies. Par opérations bancaires restreintes, si j'ai bien compris, et si je me souviens de ses propos, il voulait dire qu'une banque qui effectuerait des opérations bancaires restreintes, appuierait ses activités à l'aide de bons titres gouvernementaux, par exemple. En ce qui a trait aux opérations bancaires élargies, il s'agirait d'activités de nature plus spéculative, où les paris seraient plus nombreux. Seules les opérations bancaires restreintes seraient appuyées par l'assurance-dépôt.

Pourquoi cela est-il important? Selon lui, si l'on établit cette distinction, le gouvernement, préoccupé non pas par les intérêts de l'entreprise privée, mais par les intérêts du public, ne doit s'intéresser principalement qu'aux opérations bancaires restreintes. C'est ce secteur qui devrait être réglementé très étroitement. Il n'a pas dit qu'il ne fallait pas réglementer les opérations bancaires élargies, mais que le problème aujourd'hui, c'est que les critères régissant l'assurance-dépôt, qui s'appliquent pertinemment aux opérations bancaires restreintes, sont appliqués aux opérations bancaires élargies, avec pour résultat que le gouvernement s'empresse de s'immiscer dans le marché et essaie de tout diriger.

Nous vivons à l'ère de la privatisation. Nous sommes en train de voir quelles mesures pourraient être adoptées pour empêcher que ne se reproduise une situation comme celle de la Barings. La question que nous nous posons va à l'encontre de notre culture contemporaine.

Cette question va peut-être au-delà des fonctions qui vous sont attribuées par la loi, mais compte tenu de cette distinction, pourquoi nous préoccupons-nous des pauvres investisseurs de la



[Texte]

the market game and they lost. Perhaps they lost because, to use a word that was employed earlier, they were stupid within their corporation. They lost. People do that all the time in Las Vegas.

**Senator Angus:** That is very refreshing coming from a Liberal senator. I think we are getting somewhere.

**Senator Stewart:** Are we being panicked by this "banking Valdiz" into thinking about a kind of governmental activity which is quite inappropriate to a market world?

**Mr. Palmer:** The concept as you have explained it is an interesting one and is certainly worthy of further consideration. It links closely with the issue of the regulator's mandate which I spoke about in my opening remarks, a mandate which may come into being, in part as a result of your recommendations. The draft mandate attached to the financial white paper places heavy emphasis on our responsibilities to protect depositors and policyholders.

It might flow from the concept you have advanced that if the broad bank is taking the much higher risks and was not using the money of policyholders or depositors broadly based, then one would permit a much reduced degree of regulation. There is another side to this issue, and that is the whole issue of operating efficiency. To some extent, this concept would require a segregation of institutions. Institutions would have to decide whether they would play the more conservative narrow banking game, or whether they would play the broad-based game. You would have segregation of ownership. Those segregations of functions, I think, would in some ways be more inefficient in economic terms. It would raise ownership issues that we would have to consider.

I cannot give you a particularly thoughtful reaction to your question, but there are some arguments on the other side that would have to be reviewed.

I want to close, senator, by expressing the hope that the journalists tomorrow will not say something like "Palmer says banks are old-fashioned". Those were not my words, sir.

**Senator Stewart:** No, they will go on and say "... but are modernizing".

**Mr. Palmer:** Now you have given them their headline for tomorrow.

**Senator Stewart:** I want to cover a bit of the ground in another way just to make sure that I understand what you are saying. Assuming that the institutional arrangements could be made so that you could get narrow banking sorted out from broad banking, are there public implications? Are there implications for the public of the kind of trouble that happened to Barings, or is this so much in the private sector that government really should not do more than send cards of condolence?

[Translation]

Barings? Ils ont joué le jeu et perdu. Peut-être ont-ils perdu parce que, pour reprendre un terme qui a été employé tout à l'heure, la direction a fait preuve de stupidité. Ils ont perdu. À Las Vegas, cela arrive constamment.

**Le sénateur Angus:** Voilà qui est rafraîchissant de la part d'un sénateur libéral. Je pense que nous faisons du progrès.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que la panique provoquée par cette «catastrophe bancaire dont l'ampleur n'est pas sans rappeler celle de l'*Exxon Valdez*», n'est pas en train de nous faire évoquer une activité gouvernementale plutôt inappropriée pour un marché mondial?

**M. Palmer:** Le concept, tel que vous l'avez expliqué, est un concept intéressant qui mérite certainement d'être examiné plus en détail. Il est étroitement lié au mandat de l'organisme de réglementation dont j'ai parlé dans mes observations liminaires, mandat qui pourrait être adopté notamment à la suite de vos recommandations. Dans l'ébauche de mandat jointe au Livre blanc sur les finances, on met beaucoup l'accent sur notre responsabilité de protéger les déposants et les titulaires de polices.

D'après le concept que vous avez proposé, il se pourrait qu'une banque aux opérations élargies et qui prend des risques beaucoup plus grands sans utiliser l'argent des titulaires de polices ou des déposants devrait être moins réglementée. Il y a un autre volet à cette question, et c'est tout l'aspect de l'efficacité opérationnelle. Dans une certaine mesure, cette notion oblige à faire une distinction entre les institutions. Les institutions devraient décider si elles veulent jouer le jeu des opérations bancaires restreintes qui est plus conservateur ou si elles veulent opter pour les opérations élargies. Il faudrait faire une distinction en ce qui concerne la propriété. Ces distinctions de fonctions, je pense, seraient à certains égards moins efficaces sur le plan économique. Elles soulèveraient des questions de propriété dont il faudrait tenir compte.

Je ne peux pas répondre de façon bien réfléchie à votre question, mais il faudrait également tenir compte de certains arguments de l'autre partie.

Enfin, sénateur, j'espère que les journalistes demain ne vont pas écrire: «Palmer a déclaré que les banques sont dépassées». Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur.

**Le sénateur Stewart:** Non, ils vont ajouter: «... mais elles se modernisent».

**M. Palmer:** Voilà, vous leur avez donné leur manchette de demain.

**Le sénateur Stewart:** J'aimerais brièvement aborder la question sous un autre angle seulement pour m'assurer que je comprends bien ce que vous dites. En supposant que des mesures institutionnelles pourraient être prises pour établir une distinction entre les opérations bancaires restreintes et les opérations bancaires élargies, cela aurait-il des répercussions pour le public? Le public pourrait-il être touché par le genre de problèmes qu'a connus la banque Barings ou bien cela relève-t-il tellement du secteur privé que le gouvernement devrait se contenter de lui faire parvenir ses condoléances?



[Text]

**Mr. Palmer:** Senator, I am not quite sure I understand the question.

**Senator Stewart:** What I am trying to ask is this: What is threatened by the "Barings collapse", if I can call it that? For example, does it have a bearing on the value of the Canadian dollar? Is there a danger that this will run through the banking world, as did the event in Vienna that started the Great Depression? Are there public implications?

**Mr. Palmer:** That is a good question: Why should we care if this were a broad bank that was not taking deposits? Why should there be any regulation? I think the answer is that we do need to care. There are much broader implications of this kind of thing.

Let us put the Barings bank depositors aside for a moment and assume that they were all big people and sophisticated investors who had large amounts of money. The question then becomes: Should we care about the shareholders? It is probably the case that the regulatory system is constructed on the assumption that depositors and policyholders need more protection than shareholders. That is an issue to be considered — how much do we care about the shareholders.

The broader issue is the impact on the international financial system. What happens when you have a bunch of counter-parties who lose money and who trusted in the system? Does that not reduce liquidity in the system generally? There is the overspill issue. The reputation of other financial institutions is impacted. We see the impact on share prices and on currencies.

I think you are on the right theme, senator. The implications of this type of thing are broader. I think we do have to care, even if the rights of policyholders and depositors are not particularly exposed.

**The Chairman:** Perhaps I could ask a supplementary before turning to Senator Stratton. Would you apply that same kind of analysis to other industries? I presume you would not. I presume a car manufacturer could go under, and it is not the same situation.

You have really come to a root issue that this committee struggled with when we were trying to write our report last November: What is it that sets financial institutions apart from a public policy and public interest standpoint as opposed to a private interest standpoint?

As Senator Stewart correctly says, given the direction of the governments across the industrialized world, it is becoming increasingly important to understand that distinction and to get involved when the public interest is at stake, as opposed to the private interest. What makes financial institutions so unique?

[Traduction]

**M. Palmer:** Sénateur, je ne suis pas certain de comprendre la question.

**Le sénateur Stewart:** Ce que j'essaie de savoir, c'est ceci: qu'est-ce qui est menacé par l'«effondrement de la banque Barings», si on peut parler d'effondrement? Par exemple, est-ce que cela a des répercussions sur la valeur du dollar canadien? Y a-t-il danger qu'une telle catastrophe se propage au système bancaire mondial, comme la catastrophe de Vienne qui a déclenché la Crise de 1929? Ces événements ont-ils des répercussions publiques?

**M. Palmer:** Voilà une bonne question. Pourquoi devrions-nous nous en faire s'il s'agit d'une banque à opérations élargies qui n'accepte pas de dépôts? Pourquoi devrait-il y avoir réglementation? Je pense que nous devons effectivement nous préoccuper de la situation. Ce genre de chose a des répercussions beaucoup plus vastes que l'on pense.

Mettons de côté les déposants de la banque Barings pour un moment et supposons que de gros bonnets qui étaient des investisseurs avisés disposant de sommes importantes étaient en cause. La question qui se pose alors est la suivante: devrions-nous nous préoccuper des actionnaires? Le système de réglementation est probablement fondé sur l'hypothèse voulant que les déposants et les titulaires de polices ont besoin de plus de protection que les actionnaires. C'est là une question qu'il faut examiner — dans quelle mesure devrions-nous nous préoccuper des actionnaires?

Dans une perspective plus vaste, il faut tenir compte de l'impact sur le système financier international. Que se passe-t-il lorsque vous avez tout un groupe d'autres investisseurs qui perdent de l'argent et qui faisaient confiance au système? Cela ne réduit-il pas les liquidités dans le système en général? Oui, il y a des répercussions. Il y a l'impact sur la réputation d'autres institutions financières, et il y a l'impact sur le prix des actions et sur les devises.

Je crois que vous avez abordé la question sous le bon angle, sénateur. Les répercussions de ce type d'événement sont plus vastes. Je pense que nous devons nous en préoccuper, même si les droits des titulaires de polices et des déposants ne sont pas particulièrement en danger.

**Le président:** J'aimerais poser une autre question avant de céder la parole au sénateur Stratton. Est-ce que vous appliqueriez la même analyse à d'autres industries? Je suppose que non. Je suppose qu'un fabricant d'automobiles pourrait faire faillite et que la situation ne serait pas la même.

Vous abordez vraiment une question clé, une question qui a donné beaucoup de fil à retordre à notre comité avant la rédaction de son rapport en novembre dernier, à savoir: qu'est-ce qui distingue les institutions financières du point de vue de la politique gouvernementale et du point de vue de l'intérêt privé?

Comme l'a dit à juste titre le sénateur Stewart, compte tenu de l'orientation des gouvernements des pays industrialisés, il est de plus en plus important de bien saisir cette distinction et d'intervenir lorsque c'est l'intérêt du public qui est en jeu, plutôt que celui de l'entreprise privée. Qu'est-ce qui fait que les institutions financières sont si uniques?

[Texte]

**Mr. Palmer:** Two things, Mr. Chairman. One is degree of impact. If a car manufacturer goes down, there is unquestionably an impact. There is an impact on the creditors and suppliers. The impact is substantial. It is substantial enough that there have been bailouts of car manufacturers in the past. However, the impact of the failure of a large financial institution is far greater. There are simply more people affected, and it can affect currencies. It can have implications for the way a country itself is regarded.

One statistic which may or may not be relevant to this issue — and I may have the numbers wrong — says that there is something like ten times the amount of money washing around the world every day in trade than is required to finance the day's commercial trade around the world. The implications on the world economy are huge when a major player goes down.

When we talk about banks, we are looking at the payment system. We are talking about a system that depends on confidence. That is really the second point.

The first point I wanted to make was impact, and the second point is confidence. If confidence in the financial system disappears, then everything can grind to a stop. People are then afraid to put their money in financial institutions, and the huge multiplier effect — which is the concept I was groping for — implodes. You have a slowdown which is potentially much greater than the failure of most industrial companies could create.

**The Chairman:** You have used the term “financial institutions” because I did. As I listened to your answer, I would have thought that you were referring specifically to deposit-taking institutions as opposed to other parts of the financial services sector; is that correct?

**Mr. Palmer:** Well, we are talking about an issue of degree. Because the payment system is involved, the failure of a deposit-taking institution probably has a broader impact than the failure of an equivalent-sized other type of financial institution. However, I think some of the same factors apply as well.

Money that fuels the economies is not just provided by deposit-taking institutions. It is provided by insurance companies. It is provided increasingly by pension funds and mutual funds. We have not been talking a lot about pension funds. However, the pools of capital that make the world economies go are much more in the hands of pension funds and mutual funds than they were 10 or 20 years ago. They are much more significant players on the international scene. I would have thought my comments applied to those as well.

**The Chairman:** As you know, we will be looking at the pension issue come the fall.

**Senator Stratton:** I have perhaps a little more mundane question, but it still relates to derivatives and the competitiveness of banks and their ability to compete in this market. The banks argue that the Companies' Creditors Arrangement Act and the

[Translation]

**M. Palmer:** Deux choses, monsieur le président. D'abord, l'impact qu'elles ont. Si un fabricant d'automobiles fait faillite, cela a hors de tout doute des répercussions. Des répercussions sur les créanciers et les fournisseurs, et des répercussions considérables. Suffisamment considérables qu'on a déjà assisté à des sauvetages de fabricants d'automobiles dans le passé. Cependant, l'impact de l'effondrement d'une grande institution financière est beaucoup plus grand. Il y a simplement plus de personnes qui sont touchées, et cet effondrement peut avoir un effet sur les devises, sur la façon même dont un pays est perçu.

D'après une statistique qui n'est peut-être pas pertinente à la question (et je ne suis pas sûr d'avoir les chiffres exacts) il y aurait dix fois plus d'argent qui circule dans le monde chaque jour dans les échanges commerciaux que ce dont on a besoin pour financer les échanges commerciaux effectués à l'échelle internationale en une journée. Les conséquences sur l'économie mondiale sont énormes lorsqu'un intervenant majeur s'effondre.

Quand il s'agit des banques, il faut tenir compte du système de paiement, il s'agit d'un système qui est basé sur la confiance. Et ça, c'est le deuxième point.

Le premier point que je voulais soulever, c'étaient les répercussions, le deuxième, la confiance. Si les gens n'ont plus confiance dans un système financier, tout peut s'arrêter. Les gens ont alors peur de placer leur argent dans des institutions financières, et tout l'effet multiplicateur énorme (qui est la notion qui m'échappe) provoque une implosion. On assiste à un ralentissement qui peut avoir un impact beaucoup plus important que la faillite de la plupart des sociétés industrielles.

**Le président:** Vous avez utilisé l'expression «institutions financières» parce que je l'ai fait moi aussi. En écoutant votre réponse, je pensais que vous parliez précisément des institutions de dépôt et non d'autres éléments du secteur des services financiers. Est-ce exact?

**M. Palmer:** Eh bien, je crois qu'il est ici question d'ampleur. Comme le système de paiement est en cause, la faillite d'une institution de dépôt a probablement un impact plus vaste que celle d'un autre genre d'institution financière de taille équivalente. Cependant, je crois que certains facteurs s'appliquent dans les deux cas.

L'argent qui alimente les économies ne provient pas seulement des institutions de dépôt, mais des compagnies d'assurance, et de plus en plus des caisses de retraite et des fonds mutuels. Nous n'avons pas parlé beaucoup des caisses de retraite; cependant, les capitaux qui font tourner les économies mondiales sont beaucoup plus détenus par les caisses de retraite et les fonds mutuels qu'il y a 10 ou 20 ans. Ces intervenants sont de plus en plus importants sur la scène internationale. Je croyais que mes observations s'appliquaient visiblement à eux aussi.

**Le président:** Comme vous le savez, nous allons examiner la question des caisses de retraite à l'automne.

**Le sénateur Stratton:** J'aimerais peut-être poser une question un peu plus terre-à-terre, mais qui porte quand même sur les produits dérivés et sur la compétitivité des banques, de même que sur leur capacité de faire concurrence sur ce marché. Les banques



[Text]

Winding-up Act need changes if Canadian financial institutions are to stay competitive in the booming international derivatives business. Basically, the changes would ensure that a bank or other party to a derivatives deal could exercise an automatic right to terminate the deal in the event that the second party to the deal becomes insolvent. Is there a problem there?

**Mr. Palmer:** I guess the short answer is I do not know. I have heard the argument. I have not attempted to evaluate it as yet.

**Senator Stratton:** You are not aware of the banks being handcuffed in the competitiveness area?

**Mr. Palmer:** I am not saying they are not. I have heard the argument. I am aware that many people feel this way, but I simply do not have a view on the issue.

**Senator Angus:** In your opening remarks, you were reviewing developments with respect to the 1992 legislation and reforms. You indicated you would be closing a few loopholes. Could you indicate what those are, or am I transgressing on sacred ground?

**Mr. Palmer:** I talked about loopholes in a number of respects, including the self-dealing guidelines. I think I mentioned that some institutions are finding them rather cumbersome. Others are finding ways of circumventing these guidelines. I do not think it would be appropriate for me to provide a road map for organizations wishing to circumvent those guidelines.

**Senator Angus:** I understood you planned to bring out new guidelines early next year; is that right? Could you elaborate a bit on what those are?

**Mr. Palmer:** We have a number of guidelines in various stages of production, senator. We issue guidelines on an ongoing basis to assist financial institutions in controlling risk and dealing with their responsibilities. I made specific reference to a self-dealing guideline that we issued in draft form in August. That will be out in final form later this year.

We issued a guideline on derivative products in draft form called "Derivatives: Best Practices". That too will be finalized shortly after we have received comments from all of the financial institutions. We are in the business of issuing guidelines, and it is an important part of our regulatory approach.

**The Chairman:** It would be helpful as those guidelines are finalized, particularly in areas of interest to the committee such as self-dealing and derivatives, if they are provided to the committee clerk for circulation to the members of the committee.

Perhaps I might finish off with a couple of questions arising out of the original purpose of these hearings, which was to deal with the paper we received last December from Mr. Le Pan and also out of our own report.

[Traduction]

soutiennent que la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et la Loi sur les liquidations doivent être modifiées si les institutions financières canadiennes veulent demeurer concurrentielles dans ce marché international en pleine expansion que sont les produits dérivés. En gros, les changements feraient en sorte qu'une banque ou l'autre partie engagée dans une opération portant sur des produits dérivés puisse avoir d'office le droit de mettre un terme à cette opération lorsque l'autre partie devient insolvable. Cela pose-t-il un problème?

**M. Palmer:** À vrai dire, je ne sais pas. J'ai entendu cet argument. Je n'ai pas encore tenté de l'examiner.

**Le sénateur Stratton:** Vous n'êtes pas au courant que la compétitivité des banques est restreinte?

**M. Palmer:** Je ne dis pas le contraire. J'ai entendu cet argument. Je sais que beaucoup pensent de cette façon, mais je n'ai tout simplement pas d'opinion sur la question.

**Le sénateur Angus:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez passé en revue les événements qui se sont produits depuis la loi de 1992 et l'adoption des réformes. Vous avez dit que vous corrigeriez quelques lacunes. Pourriez-vous nous dire quelles sont ces lacunes, ou est-ce que je m'aventure là en terrain défendu?

**M. Palmer:** J'ai parlé de lacunes à divers égards, y compris les règles interdisant les transactions intéressées. Je crois avoir dit que certaines institutions les trouvent plutôt difficiles à appliquer, alors que d'autres trouvent des moyens pour les contourner. Je ne crois pas qu'il serait convenable que je trace la voie aux organisations qui tentent de contourner ces lignes directrices.

**Le sénateur Angus:** J'ai cru comprendre que vous prévoyez publier de nouvelles lignes directrices au début de l'an prochain, est-ce exact? Pourriez-vous nous donner quelques détails sur ces lignes directrices?

**M. Palmer:** Sénateur, diverses lignes directrices à des étapes différentes sont en voie d'élaboration actuellement. Nous publions constamment des lignes directrices dans le but d'aider les institutions financières à atténuer les risques et à assumer leurs responsabilités. J'ai parlé précisément d'une règle interdisant les transactions intéressées dont nous avons publié l'ébauche au mois d'août. La version finale sera publiée au cours de l'année.

Nous avons publié une règle sur les produits dérivés, sous forme d'ébauche intitulée «*Derivatives: Best Practices*». Ce document sera aussi finalisé dès que nous aurons reçu les observations de toutes les institutions financières. Élaborer des lignes directrices fait partie de notre mandat, c'est un volet important de notre travail de réglementation.

**Le président:** Il serait bon, particulièrement en ce qui concerne des questions d'intérêt pour le comité, comme les règles interdisant les transactions intéressées et les produits dérivés, au moment où vous y mettrez la dernière main, de les faire parvenir au greffier du comité qui pourrait les remettre aux membres.

J'aimerais peut-être terminer en posant quelques questions concernant le but initial de nos audiences, c'est-à-dire l'étude du document que nous avons reçu en décembre dernier de M. Le Pan, ainsi que de notre propre rapport.



[Texte]

When you look at the data you gave us today, the number of insurance companies in the last decade has declined from 158 to 127, approximately. We have heard all kinds of testimony saying that it is clearly important that there be an "orderly consolidation" — which is the phrase normally used — of the insurance industry.

My question is this: Do you think that once the changes proposed in the government's white paper are made, once you have those additional powers, and once CompCorp is revamped in the way the government proposes and as we proposed in our paper, there will be adequate powers and institutions in place to enable the ongoing consolidation of the insurance industry in an orderly fashion, or do you think a gap will remain that ought to be filled? In other words, indirectly, I am asking what is your response? Since I know you have difficulty responding to the white paper, I can ask you what is your response to our report, since the two of them are the same.

**Senator Angus:** Well, with one major exception.

**The Chairman:** Yes, excepting deposit insurance. It is quite legitimate for us to ask a public servant for a non-policy comment because you are responding to our report. Do you think orderly consolidation can be achieved, or does more need to be done?

**Mr. Palmer:** Mr. Chairman, I think that an orderly consolidation can be achieved. I am well satisfied with the recommendations in this area from your report of November.

Let me tell you why I think that orderly consolidation can be achieved. The numbers here show that over 10 years the net loss of life insurance companies was about 31. In fact, more life insurance companies went out of operation than that. There were some new players who came into the game as well.

Most of those disappearances, if you like, took place in a quiet and orderly manner. Some foreign-owned companies decided to leave Canada. Some went into voluntary liquidation. They had appropriate reserves; they simply felt they were no longer competitive and wound down their activities in a way that protected policyholders. Others sold lines of business. That process continues.

You have read about companies which are selling off lines of business which are focusing their activities in areas where they are competitive and where they have a critical mass. You have seen some companies sell off foreign subsidiaries where they felt they simply did not have sufficient market share to be a player. Consolidation is taking place for the most part in a sensible manner. I think it will continue.

[Translation]

Quand on examine les données que vous nous avez fournies aujourd'hui, on remarque que le nombre des compagnies d'assurance est passé au cours de la dernière décennie de 158 à 127 environ. Divers témoins nous ont dit qu'il était tout à fait important que l'on procède à une «consolidation ordonnée», c'est l'expression que l'on utilise habituellement, du secteur de l'assurance.

Ma question est donc la suivante: croyez-vous, une fois que les changements proposés dans le Livre blanc du gouvernement seront mis en oeuvre, que l'on aura ces pouvoirs supplémentaires et que la SIAP sera restructurée selon les recommandations du gouvernement et celles que nous avons proposées dans notre document, qu'on aura les pouvoirs et les institutions nécessaires pour permettre la consolidation ordonnée et permanente du secteur de l'assurance ou s'il y aura encore un écart à combler? Autrement dit, indirectement, je vous demande ce que vous en pensez. Comme je sais que vous avez de la difficulté à réagir au livre blanc, je peux vous demander ce que vous pensez de notre rapport, puisque les deux documents sont pareils.

**Le sénateur Angus:** Sauf une exception majeure, cependant.

**Le président:** Oui, celle de l'assurance-dépôt. Il est tout à fait légitime pour nous de demander à un fonctionnaire de faire des observations sur une politique qui n'en est pas encore une puisqu'il réagit à notre rapport. Croyez-vous que l'on peut réussir à effectuer une consolidation ordonnée ou s'il faut en faire davantage?

**M. Palmer:** Monsieur le président, je pense que l'on peut réussir à procéder à une consolidation ordonnée. Je suis très satisfait des recommandations que vous avez formulées à cet égard dans votre rapport du mois de novembre.

Permettez-moi de vous dire pourquoi je pense que l'on peut effectuer une consolidation ordonnée. Les chiffres ici indiquent que sur une période de 10 ans, on a perdu environ 31 compagnies d'assurance-vie. En fait, un nombre encore plus important de compagnies d'assurance-vie ont cessé leurs activités. De nouvelles compagnies ont fait leur apparition sur le marché également.

La plupart des disparitions, si vous voulez, se sont faites de façon calme et ordonnée. Certaines sociétés étrangères ont décidé de quitter le Canada. D'autres ont procédé de leur gré à la liquidation de leurs actifs. Elles avaient les réserves appropriées, mais elles estimaient simplement ne plus être concurrentielles et ont mis fin à leurs activités tout en protégeant les titulaires de polices. D'autres ont vendu certaines gammes de produits. Le processus se poursuit.

Vous avez lu les rapports sur les compagnies qui vendent des gammes de produits et qui concentrent leurs activités dans des domaines où elles sont concurrentielles et où elles ont une masse critique. On a vu certaines compagnies vendre des filiales étrangères lorsqu'elles estimaient qu'elles n'avaient tout simplement plus une part de marché suffisante. La consolidation se fait en général de façon raisonnable. Et je pense que les choses vont continuer ainsi.

[Text]

Perhaps we tend to focus on the spectacular failures, such as Confederation Life, Les Coopérants and Sovereign Life. Those have been very much in the minority. Most of the consolidation is taking place in an orderly manner. I suspect that will be the pattern that we see.

Your recommendations would lead to powers to intervene a little earlier. That will give us a bit more clout and increase the capacity of CompCorp, or son of CompCorp, to assist in dealing with a troubled life insurance company at an earlier stage than is currently the case. I think all of those will contribute to dealing with those few situations which are problem consolidations as opposed to orderly consolidations, if I can put it that way.

**The Chairman:** On that issue, and because you mentioned it in your opening remarks today, how urgent is it that we get demutualization rules that work as opposed to the current set? Is this an issue we can let languish for a number of years or is it one that you think needs to be handled quickly?

**Mr. Palmer:** Heather Friesen has written me a note, so I know what she thinks on that matter. The answer is that she thinks it can wait for two years.

**The Chairman:** I realize the current plan is to wait for two years, which is why I ask the question. We were told five years ago that it was urgent. A set of rules was developed. Clearly, they do not work in cases where they are really needed. My personal sense is that new demutualization rules are needed quickly and not in two, three or four years' time.

**Mr. Palmer:** If we knew what those rules were now, it would be terrific, if we could put them in place this year. However, some of the issues are difficult to address. There are valuation issues, that is, deciding on the balance of the rights of the existing policyholder and the apportionment of surplus. These are not easy issues. To some extent we will only learn how to deal with those over time. So it may be that there is not a quick fix. If there could be, it would be helpful.

**The Chairman:** In our report we talk about two specific things. One is a mandate letter clarifying your role and that of the CDIC. It was mentioned again in Mr. Le Pan's paper. We also mentioned the desirability of you laying out in step-by-step fashion what your process for intervention over time would be.

In the fall you told us you were working on that issue. You said it would be done in a few months. Frequently, "a few months" in Ottawa stretches into 30 or 40 months. Where are you on those two issues?

**Mr. Palmer:** Not being from the Ottawa culture, for me a few months does not mean 30 or 40 months. Appended to the finance paper is the document which I described in my testimony in October. It is called the "Supervisory Guide" and is to be found in the second annex of the paper of the Department of Finance.

[Traduction]

Peut-être avons-nous tendance à mettre l'accent sur les faillites spectaculaires comme celles de La Confédération-Vie, Les Coopérants et La Souveraine. Or, c'est vraiment la minorité. Dans l'ensemble, la consolidation se fait de façon ordonnée. Je crois que c'est la tendance que nous allons continuer d'observer.

Selon vos recommandations, il faudrait avoir des pouvoirs d'intervention un peu plus tôt. Ainsi, nous aurions plus d'influence et la SIAP, ou une de ses filiales, pourrait venir en aide plus tôt à une compagnie d'assurance qui éprouve des difficultés. Je pense que toutes ces recommandations vont contribuer à régler les quelques cas de consolidations problématiques, si je puis dire.

**Le président:** À cet égard, et comme vous en avez parlé dans votre déclaration liminaire aujourd'hui, est-ce urgent que nous obtenions des règles régissant le retrait de la forme mutuelle qui soient efficaces contrairement à celles qu'on a actuellement? Est-ce là une question que l'on peut reporter pendant quelques années ou si elle doit être réglée rapidement?

**M. Palmer:** Mme Heather Friesen m'a écrit une note, si bien que je sais ce qu'elle pense de la question. Elle estime que l'on peut attendre deux ans.

**Le président:** Je constate que l'on prévoit actuellement attendre deux ans, c'est la raison pour laquelle je pose la question. On nous a dit il y a cinq ans que c'était urgent. On a élaboré un ensemble de règles. De toute évidence, elles ne sont pas efficaces lorsqu'on en a vraiment besoin. Personnellement, j'estime que de nouvelles règles régissant le retrait de la forme mutuelle sont nécessaires rapidement et non pas dans deux, trois ou quatre ans.

**M. Palmer:** Si nous connaissions maintenant la nature de ces règles, ce serait merveilleux, si nous pouvions les mettre en place cette année. Cependant, certaines des questions sont difficiles à régler. Il y a la question de l'évaluation, c'est-à-dire comment établir l'équilibre entre les droits du titulaire de police et la répartition des excédents. Ce ne sont pas des questions faciles à régler. Dans une certaine mesure, ce n'est qu'avec le temps que nous allons savoir comment solutionner ces problèmes. Il se pourrait donc qu'on n'ait pas de solution rapide. S'il y en avait une, ce serait utile.

**Le président:** Dans notre rapport, nous abordons deux questions précises. La première concerne un mandat venant clarifier votre rôle et celui de la SADC. Il en est aussi question dans le document de M. Le Pan. Nous avons aussi parlé de l'opportunité pour vous d'établir, étape par étape, le processus d'intervention qui serait souhaitable.

À l'automne, vous nous avez dit que vous examiniez la question. Vous aviez dit que l'on aurait une réponse dans quelques mois. Souvent, «quelques mois», à Ottawa, cela veut dire 30 ou 40 mois. Où en êtes-vous par rapport à ces deux questions?

**M. Palmer:** Comme je n'appartiens pas à la culture d'Ottawa, pour moi, quelques mois, ça ne veut pas dire 30 ou 40 mois. En annexe au document sur les finances, vous trouverez le document que j'ai décrit dans mon témoignage du mois d'octobre. Il s'intitule «*Supervisory Guide*» et il se trouve à la deuxième annexe du document du ministère des Finances.



[Texte]

In essence, that sets out the stages in the decline of a financial institution from health to bankruptcy. It shows how OSFI and CDIC work with that deposit-taking institution as it moves down those particular stages. It shows what OSFI does, what CDIC does and how they coordinate their activities.

We have prepared a similar document for life insurance companies, which is not appended to this paper but which we are distributing to the life industry. It is a document that will be updated once we have a clearer idea of where CompCorp is going in response to the recommendations of the Department of Finance.

This whole issue of coordination with CDIC is my personal number one priority for 1995. We are working very hard on it. We meet once a month in a formal liaison committee setting to review any issues of coordination that are of concern. We have a number of projects, including that supervisory guide with which we are attempting to deal. The coordination is improving.

**The Chairman:** Senator Angus has one last question on the policyholder protection fund.

**Senator Angus:** Since the chairman is asking you for your comments on our report, I am interested in your reaction to our suggestion regarding the policyholder protection fund for the life insurance industry. I see that it was adopted in the white paper pretty well as we recommended it with some more detail. Is it workable?

**Mr. Palmer:** You identified the needs correctly. That is to say, the need for the fund to be able to work with the regulator at a very early stage, and for the regulator to be able to share information with the fund. You identified the need for the fund to be able to contribute in a financial way to the solution of a troubled institution before it went down. You identified the need for funding. Certainly, the PPB is one model that can meet those objectives.

**Senator Angus:** We could not and did not recommend that there be access to the CRF for that body. The white paper seems to have picked that up. What interested me more than that, and I would ask you to comment on it if you would, is that a couple of days after the issuance of the white paper the CDIC, or the Department of Finance, I am not now sure which, issued a press release in which it was stated that subsequently the CDIC would not have access to the CRF for its funding.

**Mr. Palmer:** Senator, if I understood the particular press release to which you refer, the proposal was made that the CDIC would have the capacity to borrow directly on the market using the government's guarantee and that it would pay the government a guarantee fee. The government would still be exposed under this procedure, but its cash would not be used. It is a little bit different from what is recommended for PPB. There is still a

[Translation]

Essentiellement, on y établit les étapes du déclin d'une institution financière, de la rentabilité à la faillite. On indique comment le BSIF et la SADC travaillent de concert avec l'institution de dépôt tandis qu'elle franchit les différentes étapes de son déclin. On voit ce que fait le BSIF, ce que fait la SADC et comment les deux coordonnent leurs activités.

Nous avons rédigé un document semblable à l'intention des compagnies d'assurance-vie, qui n'est pas annexé à ce document mais que nous distribuons actuellement au secteur de l'assurance-vie. Il s'agit d'un document qui sera mis à jour une fois que nous aurons une idée plus précise de l'orientation que prendra la SIAP en réponse aux recommandations du ministère des Finances.

Toute cette question de la coordination avec la SADC constitue ma priorité absolue pour 1995. Nous travaillons très fort là-dessus. Nous nous rencontrons une fois par mois au sein d'un comité de liaison officiel pour examiner les questions de coordination qui nous préoccupent. Nous avons plusieurs projets, y compris le guide de surveillance que nous tentons de rédiger. La coordination s'améliore.

**Le président:** Le sénateur Angus aimerait poser une dernière question concernant le fonds de protection des titulaires de polices.

**Le sénateur Angus:** Puisque le président vous demande de faire connaître vos réactions à notre rapport, j'aimerais savoir ce que vous pensez de notre suggestion concernant le fonds de protection des titulaires de polices d'assurance-vie. Je vois que cette recommandation a été adoptée dans le Livre blanc comme nous l'avions proposée, mais plus en détail. Cette recommandation est-elle applicable?

**M. Palmer:** Vous avez bien cerné les besoins. C'est-à-dire que les responsables du fonds devraient pouvoir coopérer avec l'organisme de réglementation au tout début, et que l'organisme de réglementation devrait être en mesure de transmettre l'information aux responsables du fonds. Vous avez bien établi que le fonds devait être en mesure d'aider une institution à régler ses difficultés financières avant qu'elle ne s'effondre. Vous avez bien cerné les besoins de financement. Il ne fait aucun doute que le FPTP est un modèle qui peut permettre d'atteindre ces objectifs.

**Le sénateur Angus:** Nous ne pouvions pas recommander, et nous ne l'avons pas fait, que cet organisme ait accès au Trésor. Il semble qu'il en soit question dans le Livre blanc. Ce qui m'intéressait plus que cela, et je vais vous demander votre opinion là-dessus si vous le voulez bien, c'est que quelques jours après la publication du Livre blanc, la SADC ou le ministère des Finances, je ne suis pas certain lequel, a publié un communiqué dans lequel on disait que la SADC n'aurait pas accès au Trésor pour assurer son financement.

**M. Palmer:** Sénateur, si j'ai bien compris le communiqué de presse dont vous parlez, on proposait que la SADC puisse emprunter directement sur le marché en utilisant la garantie du gouvernement, en échange de quoi elle paierait un certain tarif. Le gouvernement courrait quand même un risque, mais on n'utiliserait pas son argent. Cette mesure est légèrement différente de ce qui a été recommandé pour le FPTP. Il y a encore un écart entre



[Text]

gap between the access to the credit of the Crown that would be available to CDIC and the lack of such access in the case of PPB.

**Senator Angus:** As far as the recommendations with respect to the funding of the proposed PPB are concerned, do you agree that they are workable?

**Mr. Palmer:** If this is pursued in conjunction with the life insurance industry, then something along those lines could be workable.

**Senator Angus:** That was an issue that troubled us greatly. Ideally, we recommended no access to CRF. There was some evidence saying that in a crisis you could not suddenly get from private markets \$900 million. However, we have seen studies that show the opposite. It is our view, I think — at least it was at the time — that it would be workable. Do you think it is?

**Mr. Palmer:** That is my impression. The life insurance industry does not agree. I think there is a need for active consultation between the Department of Finance and the life insurance industry in putting those PPB recommendations into effect. There may be some modifications to those proposals which are required. However, I am not in a position to tell you what they ought to be at this stage.

**The Chairman:** I thank Mr. Palmer and his colleagues for coming today.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'accès au crédit du gouvernement qui serait offert à la SADC, accès dont serait privé le FPTP.

**Le sénateur Angus:** Croyez-vous que les recommandations concernant le financement du FPTP qui est proposé sont applicables?

**M. Palmer:** Si on travaille en collaboration avec le secteur de l'assurance-vie, oui, je crois qu'une telle proposition pourrait être applicable.

**Le sénateur Angus:** C'est une question qui nous a beaucoup inquiétés. Idéalement, nous recommandions qu'il n'y ait pas d'accès au Trésor. Certains témoins ont dit qu'en cas de crise, on ne pouvait pas du jour au lendemain obtenir 900 millions de dollars des marchés privés. Cependant, nous avons pris connaissance d'études qui disent le contraire. À notre avis, du moins c'est ce que nous pensions à ce moment-là, cela serait possible. Êtes-vous d'accord?

**M. Palmer:** Oui. Le secteur de l'assurance-vie n'est pas d'accord. Je crois qu'il est nécessaire que le ministère des Finances et le secteur de l'assurance-vie se concertent pour concrétiser les recommandations concernant le FPTP. Il pourrait être nécessaire d'apporter des modifications à cette proposition. Cependant, je ne suis pas en mesure à ce moment-ci de vous dire lesquelles.

**Le président:** Je tiens à remercier M. Palmer et ses collègues d'être venus comparaître devant nous aujourd'hui.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9*

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:*

John Palmer, Superintendent;  
André Brossard, Director, Rulings Division; and  
Heather Friesen, Director, Life Analysis.

*Du Bureau du surintendant des institutions financières:*

John Palmer, surintendant;  
André Brossard, directeur, Division de l'interprétation; et  
Heather Friesen, directrice de l'analyse, Division de l'assurance-vie.





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, March 21, 1995

---

Le mardi 21 mars 1995

---

Issue No. 27

Fascicule n° 27

**Twenty-First Proceeding on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake of  
the major legislative and regulatory reform which  
took place two years ago.

**First and only Proceeding on:**  
Bill C-59, An Act to amend the Income Tax Act  
and the Income Tax Application Rules.

---

INCLUDING:  
THE FIFTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE  
(Report on C-59)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

**Vingt et unième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien  
dans la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans.

**Premier et seul fascicule concernant:**  
Projet de loi C-59, Loi modifiant la Loi  
de l'impôt sur le revenu et les Règles concernant  
l'application de l'impôt sur le revenu.

---

Y COMPRIS:  
LE QUINZIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ  
(projet de loi C-59)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Oliver
(or Graham)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

### CORRIGENDA

Respecting the printed proceedings of the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce during the First Session of the Thirty-fifth Parliament

#### Issue No. 13

On the Membership Page under Honourable Senators add the name Hays before the name Kelleher, P.C.

#### Issue No. 24

On the Membership Page under Honourable Senators add the name Meighen before the name Perrault, P.C.

#### Issue No. 25

On the Membership Page under Honourable Senators delete the name Simard and add the names Meighen and Oliver before the name Perrault, P.C.

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Oliver
(ou Graham)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

### CORRIGENDA

Concernant les délibérations imprimées du comité des banques et du commerce au cours de la Première session de la trente-cinquième législature.

#### Fascicule n° 13

À la page donnant la liste des membres du comité, sous la rubrique «Les honorables sénateurs:», ajouter le nom de Hays avant le nom de Kelleher, c.p.

#### Fascicule n° 24

À la page donnant la liste des membres du comité, sous la rubrique «Les honorables sénateurs:», ajouter le nom de Meighen avant le nom de Perrault, c.p.

#### Fascicule n° 25

À la page donnant la liste des membres du comité, sous la rubrique «Les honorables sénateurs:», enlever le nom de Simard et ajouter les noms de Meighen et Oliver avant le nom de Perrault, c.p.

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*,  
Wednesday, March 1, 1995:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Bryden, seconded by the Honourable Senator Adams, for the second reading of Bill C-59, An Act to amend the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bryden moved, seconded by the Honourable Senator Pearson, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 1<sup>er</sup> mars 1995:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Bryden, appuyée par l'honorable sénateur Adams, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-59, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bryden propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 21, 1995  
(37)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Kelleher, P.C., Kirby, Lebreton, Oliver and Sylvain. (5)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Consumers' Association of Canada:*

Ms Rosalie Daly Todd, Executive Director & Legal Counsel;  
and

Dr. Robert Kerton, Chair, Economics Committee.

*From the Life Underwriters Association of Canada:*

Mr. Dennis Caponi, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Donald Glover, President; and

Mr. William T. Babcock, Vice President, Public Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Ms Todd from the Consumers' Association of Canada introduced Dr. Kerton who then made an opening statement. Both then answered questions.

Mr. Caponi from the Life Underwriters Association of Canada made a few introductory comments. Mr. Glover then presented the highlights of their brief. Messrs Caponi, Glover and Babcock then responded to questions.

*From the Department of Finance:*

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy; and

Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer, Trusts, Personal Taxation, Resources Taxation and Charitable Organizations.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, March 1, 1995, the Committee considered Bill C-59, an Act to amend the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules.

Mr. Farber from the Department of Finance made an opening statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 21 mars 1995  
(37)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Kelleher, c.p., Kirby, Lebreton, Oliver et Sylvain. (5)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De l'Association des consommateurs du Canada:*

Mme Rosalie Daly Todd, directrice générale et conseillère juridique;

M. Robert Kerton, président,  
Comité des politiques économiques.

*De l'Association des assureurs-vie du Canada:*

M. Dennis Caponi, président du conseil et chef de la direction;

M. Donald Glover, président;

M. William T. Babcock, vice-président des Affaires publiques.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

Mme Todd, de l'Association des consommateurs du Canada, présente M. Kerton qui fait alors un exposé. Les deux répondent ensuite aux questions.

M. Caponi, de l'Association des assureurs-vie du Canada, prononce quelques mots d'introduction, puis M. Glover expose les faits saillants de leur mémoire. MM. Caponi, Glover et Babcock répondent ensuite aux questions.

*Du ministère des Finances:*

M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt;

Mme Lucy Brickman, agente de politique fiscale, Fiducies, impôt personnel, impôt sur les ressources et organismes de charité.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 1<sup>er</sup> mars 1995, le comité examine le projet de loi C-59, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

M. Farber, du ministère des Finances, fait un exposé, puis répond aux questions.

[*Texte*]

It was agreed, — THAT Bill C-59 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[*Translation*]

Il est convenu — QUE le projet de loi C-59 est adopté et que le comité en fait rapport au Sénat, sans amendement.

À 12 h 05, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

TUESDAY, March 21, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**FIFTEENTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-59, An Act to amend the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules, has, in obedience to the Order of Reference of March 1, 1995, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le MARDI 21 mars 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**QUINZIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-59, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du 1<sup>er</sup> mars 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

MICHAEL KIRBY

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 21, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada; and to give consideration to Bill C-59, to amend the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, as you are aware, we have two groups of witnesses this morning who will speak to our review of the impacts of the 1992 legislative changes affecting financial institutions. The first is from the Consumers' Association of Canada. The second is from the Life Underwriters Association of Canada.

Following that evidence, we will then move to consideration of Bill C-59, which is a tax bill resulting from the February 1994 budget. In that regard our witnesses are from the Department of Finance.

Our first witnesses this morning are Mr. Robert Kerton and Rosalie Daly Todd from the Consumers' Association of Canada.

**Ms Rosalie Daly Todd, Executive Director and Legal Counsel, Consumers' Association of Canada:** Mr. Chairman, on behalf of the Consumers' Association of Canada, I would like to thank you and the members of your committee for inviting us to appear before you today. First, I should like to introduce Mr. Robert Kerton.

As members of the committee know, the Consumers' Association of Canada has a long-standing interest in financial services regulation and reform. I had hoped to have two of our active volunteers with me this morning. Unfortunately, Roma Desjardins of our Quebec chapter could not make it. However, Mr. Robert Kerton is with me.

Mr. Kerton is a long-time active CAC volunteer. He is currently a volunteer member of our board of directors. He is also the chairman of our economics committee, a professor at the University of Waterloo, and author of a number of consumer publications, including the 1990 book entitled, *Consumer Protection in an Unequal World*.

**Mr. Robert Kerton, Chair, Economics Committee, Consumers' Association of Canada:** Mr. Chairman, we are pleased to be here today to ask you to consider the interest of consumers in financial sector regulation and reregulation. There is a much needed case to be made for giving your explicit attention to the consumer aspects of any legislation which you consider. What I want to do with my extemporaneous comments at this time is to try to persuade you that that is necessary.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 mars 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 10 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien et étudier le projet de loi C-59, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Comme vous le savez, chers collègues, nous entendons ce matin deux groupes de témoins dans le cadre de notre étude des conséquences des modifications législatives de 1992 touchant les institutions financières. Le premier représente l'Association des consommateurs du Canada et le deuxième l'Association des assureurs-vie du Canada.

Nous passerons ensuite à l'examen du projet de loi C-59, qui est un projet de loi fiscal résultant du budget de février 1994. Nous entendrons à ce propos des témoins du ministère des Finances.

Nous commencerons donc ce matin avec M. Robert Kerton et Mme Rosalie Daly Todd, de l'Association des consommateurs du Canada.

**Mme Rosalie Daly Todd, directrice générale et conseillère juridique, Association des consommateurs du Canada:** Monsieur le président, au nom de l'Association des consommateurs du Canada, je vous remercie ainsi que les membres de votre comité de nous avoir invités à comparaître devant vous aujourd'hui. Je voudrais d'abord vous présenter M. Robert Kerton.

Ainsi que les membres du comité le savent, l'Association des consommateurs du Canada s'intéresse de longue date à la réglementation des services financiers et à la réforme de celle-ci. J'espérais que deux de nos bénévoles actifs pourraient nous accompagner ce matin. Malheureusement, Roma Desjardins, de notre section du Québec, a été dans l'impossibilité de venir, mais M. Robert Kerton a pu se joindre à moi.

M. Kerton fait depuis longtemps du bénévolat actif au sein de l'ACC. Il est actuellement membre bénévole de notre conseil d'administration, ainsi que président de notre comité des affaires économiques. Il est professeur à l'université de Waterloo et auteur de nombreuses publications dans le domaine de la consommation, notamment d'un livre paru en 1990 qui a pour titre *Consumer Protection in an Unequal World*.

**M. Robert Kerton, président, comité des affaires économiques, Association des consommateurs du Canada:** Monsieur le président, nous sommes heureux d'être parmi vous aujourd'hui pour vous inviter à prendre en considération l'intérêt du consommateur dans tout ce qui touche à la réglementation et à la réglementation du secteur financier. Il y a d'excellentes raisons, malheureusement trop négligées, d'accorder une attention spéciale aux répercussions sur les consommateurs de tout projet de loi qui vous soit soumis dans ce domaine. J'aimerais consacrer mon temps de parole à vous convaincre de cette nécessité.

[Text]

I should like to begin with a quotation which is found on page 10 of our brief. It is from an Alberta study of financial sector reform conducted in 1989 entitled, *Alberta's Blueprint for Fairness*. If anything, the point it makes is stronger now. It states:

Development of product lines has resulted in a bewildering array of new products and types of products. The Committee found a marketplace in which new products and services were developed almost daily. Some of these products are being offered by new sources or sources previously operating in different areas. The industry is developing new products to both meet and create specific consumer demand.

The point I wish to emphasize is in the last sentence of the paragraph which states:

Distinguishing between the hundreds of choices at hand is confusing for all but a very few consumers.

I feel that it is the case that it is more confusing for Canadian consumers than it is for consumers in countries with better legislation. In support of that statement I refer to the September 1994 background document prepared by the Department of Finance.

In considering the scope of changes that might be necessary for future legislative attention the department states that there may be interest in reviewing the consumer orientation of the financial sector statutes in 1997. The department points out that although financial institution statutes contain consumer protection, provisions in such areas as cost of credit disclosure and the disclosure of service charges, the traditional focus has been on solvency regulation. Therefore, I am asking this committee to enlarge the focus of your considerations beyond solvency legislation.

The department goes on to point out that consumers in small businesses in Canada have less protection. Canadian legislation has less of a focus on the actual end user of financial instruments and more of a focus on solvency. If you wish to make some progress to bring Canada a little closer to the best practice available in other countries, then you will have to try to give some attention to the users of credit.

There are a number of illustrations in the other report which indicate the problems that arise. Let me tackle just one. It is one about which Canadian consumers feel strongly. When you speak out and you do not get it exactly right, you hear from a lot of people.

People feel very strongly about co-insurance. They are not interested in having it removed. This is now a fact of political life. Those who will be coming forward to argue for types of deposit co-insurance, let us say for banking, will be making an assumption that we call the PIT fallacy, or the "perfectly informed teller" fallacy. It is an assumption that you have a perfectly informed teller. For example, if you go to a bank teller you may say, "I am thinking of putting my money in this bank.

[Traduction]

Je commencerai par vous lire une citation qui se trouve à la page 10 de notre mémoire. C'est un extrait d'une étude de l'Alberta menée en 1989 sur la réforme du secteur financier, intitulée *Alberta's Blueprint for Fairness*. Elle est plus d'actualité que jamais. Je cite:

La multiplication des gammes de produits offertes a donné naissance à une masse déroutante de produits et types de produits nouveaux. Le comité a découvert un marché sur lequel de nouveaux produits et services font leur apparition presque chaque jour. Certains de ces produits sont offerts par des fournisseurs nouveaux qui avaient précédemment des activités autres. L'industrie élabore de nouveaux produits à la fois pour répondre à la demande du consommateur et la susciter.

L'élément que je voudrais mettre en exergue figure dans la dernière phrase du paragraphe:

Seul un très petit nombre de consommateurs sont en mesure de distinguer entre les centaines de choix offerts.

Il m'apparaît que ce choix est plus déroutant pour les consommateurs canadiens que pour ceux de pays possédant une meilleure législation. Je vous renvoie à ce sujet au document d'information de septembre 1994 du ministère des Finances.

Dans un tour d'horizon des changements qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter en 1997 à la législation régissant le secteur financier, le Ministère fait état des dispositions de protection du consommateur. Le ministère signale que, bien qu'un certain nombre de telles dispositions figurent dans la législation régissant les institutions financières dans des domaines tels que la divulgation du coût du crédit et des frais de service, l'accent y est surtout mis sur la solvabilité. C'est pourquoi je demande à votre comité d'élargir le champ de son examen, au-delà des règles en matière de solvabilité.

Le ministère ajoute que les petites entreprises consommant des services financiers sont moins protégées au Canada. La législation canadienne met moins l'accent sur l'utilisateur final des instruments financiers et davantage sur la solvabilité. Si vous voulez rapprocher le Canada quelque peu des meilleurs régimes réglementaires étrangers, vous devrez accorder quelque attention aux usagers du crédit.

L'autre rapport contient un certain nombre d'illustrations qui font bien apparaître les problèmes qui surgissent. Je n'en citerai qu'une qui porte sur un aspect auquel les consommateurs canadiens tiennent beaucoup. Lorsque vous dites les choses haut et clair et que vous vous trompez légèrement, quantité de gens vous le font remarquer.

Les Canadiens tiennent énormément à la co-assurance. Ils ne veulent pas qu'elle soit supprimée. C'est aujourd'hui une réalité incontournable. Les défenseurs de diverses formules de co-assurance-dépôt, mettons pour les banques, posent un postulat fallacieux, le mythe du «guichetier parfaitement informé». Ce postulat veut que le consommateur ait en face de lui un guichetier parfaitement informé. Par exemple, si vous allez dans une banque, vous pourrez être amené à dire: «Je songe à placer mon argent

## [Texte]

Could you tell me if you are making any foolish and unwise loans to Olympia & York?" Do you think the teller will be able to give you that information? Better yet, ask the question of your automated banking machine. For instance, ask, "Mr. Banking Machine, is this bank particularly exposed to Third World development loans?"

The point is that if you are to be patrolling the economic system and putting your money in the safest institution, then you have to have a lot more information than is ever available in most countries, and certainly much more than is available in Canada.

I wish to leave with you, Mr. Chairman, a page from a document you may have already. It is a September 1994 study prepared by the United States General Accounting Office which concerns insurance ratings in the U.S. It is a comparison of the agencies that rate insurance companies.

I should like to review with you the rating scales that people use. This study talks about the Weiss Index, the Best Index, Standard and Poors, Moody's and D&P. The rating systems themselves are incredibly confusing.

One system rates the least secure institution at "C-", while others call it "D-", "BBB-" or "Baa3". There is no consistent basis among these different rating agencies. Even if one were to go to the length of giving someone purchasing these products these ratings, no one could make sense out of their complexity.

Let us suppose that we take this information and say, "Could an intelligent consumer make use of it?" My assertion is that not only can they not make use of it, the seller who wants to sell the policy will be abusing it. They will say, "This one is rated A+". They will not tell the consumer that that is not the highest rating and that there are other higher ratings around. In fact, these measures give a seller an opportunity to conceal the degree of difficulty the insurance company might be in.

I should like also to submit to the committee a Weiss ratings report entitled, "Performance Review of Insurance Agencies". Since Weiss is one of the industry participants you might therefore be sceptical and wish to ensure that they do not tilt the evidence in their direction. However, this was the rating agency that did the best on the general accounting survey in the U.S.

One of the first points that comes out of this study is that it is almost impossible for an individual consumer to make sense out of the ratings. The second point is that some of these rating agencies receive money from the industry, which is how they are financed, while other agencies do not. The rating agencies that are independent have been more accurate in assessing risk and in allowing new information.

## [Translation]

dans cette banque. Pourriez-vous me dire si vous accordez des prêts stupides et imprudents à Olympia & York?» Pensez-vous que le guichetier pourra vous donner ce renseignement? Mieux encore, posez la question à votre guichet automatique. Par exemple, demandez: «Madame la machine bancaire, est-ce que cette banque est particulièrement fragilisée par des prêts au tiers monde?»

Cela revient à dire que si vous faites le tour du système économique pour déterminer l'établissement le plus sûr où placer votre argent, vous devez disposer d'une quantité d'informations bien supérieure à ce que l'on peut trouver dans la plupart des pays, et certainement au Canada.

Monsieur le président, je voudrais vous remettre une page d'un document que vous possédez peut-être déjà. Il s'agit d'une étude de septembre 1994 du *General Accounting Office* américain, concernant la cotation des compagnies d'assurance aux États-Unis. Il s'agit d'une comparaison entre les organismes qui cotent les compagnies d'assurance.

J'aimerais passer en revue avec vous les barèmes de cotation utilisés. L'étude parle de l'indice Weiss, de l'indice Best, de ceux de Standard et Poors, de Moody et de D&P. Ces systèmes de cotation sont en soi incroyablement opaques.

Un système attribue à l'établissement le moins sûr la cote «C», tandis que d'autres lui donnent la note «D», ou «BBB» ou «Baa3». Il n'y a aucune uniformité entre ces divers barèmes. Même si quelqu'un allait se donner la peine de communiquer ces cotes à un acheteur de produits financiers, nul ne s'y retrouverait tellement elles sont complexes.

Prenons ces renseignements et demandons-nous: «Un consommateur intelligent pourrait-il en faire usage?» Je prétends non seulement qu'il ne le pourrait pas, mais que le vendeur de la police les détournerait à ses fins. Il dirait: «Cette compagnie jouit de la cote A+». Cela n'apprendrait pas au consommateur que ce n'est pas la cote la plus élevée, qu'il y en a de plus élevées. En réalité, ces cotes donnent aux vendeurs la possibilité de cacher l'ampleur des difficultés que peut connaître une compagnie d'assurance.

J'aimerais également remettre au comité un rapport de cotation Weiss intitulé «Performance Review of Insurance Agencies». Sachant que Weiss est elle-même une agence de cotation, on peut se montrer quelque peu sceptique et vouloir vérifier qu'elle ne déforme pas la réalité à son profit. Cependant, c'était là l'agence de cotation considérée comme la plus fiable lors de l'enquête du *General Accounting Office* américain.

L'une des premières conclusions de cette étude est qu'il est presque impossible pour un consommateur individuel de s'y retrouver dans les cotes. La deuxième constatation est que certaines de ces agences de cotation sont payées par l'industrie, qui leur apporte leurs ressources, alors que ce n'est pas le cas d'autres. Les organismes de cotation indépendants ont su évaluer de façon plus exacte les risques et tiennent compte davantage des renseignements les plus récents.



*[Text]*

In fact, if you tried to use this information you would be getting it as much as 134 days after the regulatory authorities have taken action. Therefore, it is not useful consumer information. The point I make here with these numbers is that most of the time they are reported to be vulnerable after the regulatory authorities have taken action.

In the document which I have presented, Weiss gives six days' warning, which is not much good to an average consumer. What this means is that if you are really astute and in the top 1 per cent of all policy managers and you have some group insurance, then you might somehow use the six days to transfer your policies. Otherwise, it is not much help to individual consumers.

Canada is the only country that does not require banks to reveal the commission they pay for mutual funds. If you look at other advanced countries, you will see that almost all of them have some rule saying that banks have to tell the customer that an incentive has been paid to the agent doing the selling. In different countries there are different ways of doing that. However, I believe Canada is alone in not obliging sellers to let customers know that they are receiving different types of payments.

The point is this: If you are a seller, then you offer these incentives to the agents to get them to act against the interests of the customer. That is the purpose of the incentive. Canada is an especially bad place in which to buy financial instruments.

That is an area in which some of this committee's earlier recommendations need strengthening. They are on the right track. However, we in Canada need an awful lot more transparency. The market will be better off. There is so much confusion right now in the marketing of financial instruments that the customer cannot migrate toward the best company. This means that the best company is not increasing its share of the business and that there is continued confusion as a result of some of the inferior companies staying in business.

We support the proposed policy protection board. We realize that this proposal came from the Senate originally. We see much value in it. There are some issues as to how to set it up so that it is truly independent. Thus far, the recommendations that have been made are sound. They are certainly a step forward in terms of Canadian legislation.

Finally, if we in Canada do not get our competitive act together, then Canadian firms will be disadvantaged. They will not be as effective as firms that have lived under superior jurisdictions. Therefore, Canadian firms will have to have more redress policies than we have at the present time.

In the back of our brief, Mr. Chairman, you will find some suggestions for types of redress policies. For example, the U.K. has an ombudsman approach. We are not recommending any one

*[Traduction]*

De fait, si vous cherchiez à utiliser ces renseignements, ils ne vous parviendraient que bien après que les autorités réglementaires aient pris des mesures, le délai pouvant atteindre jusqu'à 134 jours. Par conséquent, ce n'est pas une information utile aux consommateurs. Ce que je veux faire ressortir avec ces chiffres, c'est que la plupart du temps ces compagnies sont signalées comme vulnérables seulement après que les autorités réglementaires aient pris des mesures.

Dans le document que j'ai présenté, Weiss a donné un préavis de six jours, ce qui n'aide guère le consommateur. Cela signifie que si vous êtes vraiment avisé et que vous faites partie des 1 p. 100 supérieurs de tous les gestionnaires de polices d'assurance et que vous avez une assurance de groupe, vous pourrez peut-être mettre à profit les six jours de préavis pour transférer vos polices. En dehors de cela, ce n'est pas très utile pour le consommateur individuel.

Le Canada est le seul pays qui n'impose pas aux banques de divulguer la commission qu'elles payent aux agents qui placent leurs fonds mutuels. Presque tous les autres pays avancés possèdent une règle disant que les banques doivent informer le client qu'une incitation est versée à l'agent vendeur. Les modalités varient selon les pays, mais je crois que le Canada est le seul à ne pas obliger les vendeurs à faire savoir qu'ils touchent quelque paiement, d'une sorte ou d'une autre.

Cela signifie ceci: si vous êtes un vendeur, vous offrez ces incitations aux agents pour les amener à agir à l'encontre des intérêts du client. C'est le but de l'incitation. Le Canada est un pays où l'achat d'instruments financiers est particulièrement hasardeux.

C'est un domaine où les recommandations antérieures du comité doivent être renforcées. Ces recommandations vont dans le bon sens. Cependant, nous avons besoin de beaucoup plus de transparence encore au Canada. Le marché s'en portera mieux. Il y a actuellement tellement de confusion en ce qui concerne la commercialisation des instruments financiers que la clientèle n'a pas la possibilité de privilégier la meilleure compagnie. Cela signifie que la meilleure compagnie n'accroît pas sa part du marché et que la confusion continue de régner du fait que certaines des compagnies inférieures parviennent à se maintenir.

Nous sommes en faveur de l'office de protection des polices proposé. Nous savons que cette proposition émane à l'origine du Sénat. Nous la jugeons intéressante. Il s'agit de veiller à ce que cet office soit véritablement indépendant. Les recommandations présentées jusqu'à présent sont bonnes et représentent certainement un progrès par rapport à la législation canadienne actuelle.

Enfin, si nous, au Canada, ne parvenons pas à mieux assurer la concurrence, les compagnies canadiennes seront défavorisées. Elle ne seront pas aussi efficaces que d'autres qui vivent sous le régime d'une législation plus stricte. Par conséquent, les entreprises canadiennes devront être assujetties à des politiques de redressement plus contraignantes qu'à l'heure actuelle.

Vers la fin de notre mémoire, monsieur le président, vous trouverez quelques idées concernant les politiques de redressement que nous préconisons. Par exemple, au Royaume-Uni il

## [Texte]

particular approach. To the extent that the legislative framework is inadequate, there is more need for redress. Some of the 1992 recommendations moved forward the redress policies of Canadian institutions. We are happy about that. However, the progress is uneven.

We are submitting some redress policies which I do not think you will see from any other witnesses. We would like to see the Senate devote part of its attention and part of its final report to policies that make the market more effective for Canadian financial institutions. We would like to see a better opportunity given to individual consumers and small firms to succeed in finding the right instrument.

**Senator Sylvain:** Mr. Kerton, thank you for your testimony. I certainly agree with a whole lot of the things that you have said. The last report put out by this committee certainly indicated that we want more timely information put into the hands of consumers. The annual statements and other reports of financial institutions which are not as clear as one might want certainly need to be made more clear to the layman. We all agree with you on that point.

One of the things you said which surprised me is that the worst companies succeed, and that those who treat their customers most shabbily are even more successful. How long can a company stay in business if it acts against the interests of its consumers?

**Mr. Kerton:** Much depends on the rate of learning of the customer. There are fancy economic models in terms of researching the question you have posed. If the customer does not buy the product often so that he is not learning quickly and the market is confused, then what is called the "noise in the marketplace" allows the persistence of inferior products. If a company's product is so spectacularly inferior that it goes bankrupt, then the customers lose. They then say, "Oh, that's the one."

An argument that deserves attention is set out in a famous economic paper entitled, "The Market for Lemons". The outcome of a market dominated solely by lemons depends on the ability of a customer to detect a superior product from an inferior product. If one cannot tell one from the other, then the price on a product which is purchased may be cheaper. The person who prefers to sell a superior product cannot succeed in letting you know that it is superior.

**Senator Sylvain:** Mr. Kerton, you mentioned the lemon scenario. That reminds me of an ex-Member of Parliament who, some years ago, founded an organization to advise people about the purchase of cars. Some witnesses have said that there is a corollary between the technical-mechanical awareness of an individual buying a car and that of his or her financial awareness when buying financial instruments.

When the American car manufacturers persisted in selling large cruisers and not making their cars very good, other companies came into the market and soon took it over. It was only later on that these companies redressed themselves. This is a case of many

## [Translation]

existe un médiateur. Nous ne sommes pas en faveur de cette approche. En effet, nous pensons qu'il faut des recours plus contraignants dans la mesure où le cadre législatif lui-même est inadéquat chez nous. Certaines des recommandations de 1992 allaient dans ce sens et nous les avons saluées. Cependant, les progrès sont inégaux.

Nous proposons quelques politiques de redressement que vous ne trouverez chez aucun autre témoin. Nous aimerions que le Sénat consacre une partie de sa réflexion et de son rapport final aux politiques susceptibles de rationaliser le marché au profit des institutions financières canadiennes. Nous aimerions que les consommateurs individuels et les petites entreprises jouissent d'une meilleure possibilité de trouver l'instrument financier qui leur convient.

**Le sénateur Sylvain:** Je vous remercie de cet exposé, monsieur Kerton. Je suis certainement d'accord avec bon nombre des choses que vous avez dites. Le dernier rapport de notre comité préconisait que les consommateurs soient mieux informés et plus rapidement. Les états financiers annuels et autres rapports des institutions financières doivent être rendus plus facilement compréhensibles par le profane. Nous sommes tous d'accord là-dessus.

L'une des choses que vous avez dites m'a surpris, à savoir que les pires compagnies prospèrent et que celles qui traitent le plus mal leur clientèle prospèrent encore plus que les autres. Combien de temps une compagnie peut-elle survivre si elle agit contre les intérêts de ses clients?

**M. Kerton:** Beaucoup dépend du rythme d'apprentissage du client. Toutes sortes de modèles économiques compliqués cherchent à déterminer la réponse à cette question. Si le client n'achète pas le produit considéré souvent, si bien qu'il n'apprend pas rapidement et que le marché est trouble, alors ce que l'on appelle le «bruit du marché» autorise le maintien de produits inférieurs. Si le produit d'une compagnie est inférieur de manière si spectaculaire qu'elle fait faillite, alors les clients se retrouvent perdants. «Oh, c'était celle-là», disent-ils alors.

Un argument qui mérite attention est celui exposé dans un ouvrage économique renommé, intitulé «The Market for Lemons». Le résultat d'un marché dominé par les «citrons» dépend de la capacité d'un client à faire la différence entre un produit supérieur et un produit inférieur. S'il est incapable de distinguer entre les deux, il sera tenté par le moins cher. La personne qui préfère vendre un produit supérieur ne parvient pas à vous faire savoir qu'il est supérieur.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Kerton, vous avez parlé du problème des citrons. Cela me rappelle un ex-député qui, il y a quelques années, a fondé une organisation en vue d'informer les acheteurs de voitures. Certains témoins ont indiqué qu'on peut faire un parallèle entre les connaissances techniques-mécaniques d'un acheteur de voitures et ses connaissances financières au moment de l'achat d'un instrument financier.

Lorsque les constructeurs automobiles américains persistaient à vendre de grosses caisses de piètre qualité, d'autres fabricants sont arrivés sur le marché et n'ont pas tardé à le conquérir. Ce n'est que plus tard que ces constructeurs ont su redresser la barre.



[Text]

people who knew from experience or advice from others that a certain number of cars were not necessarily good.

There are any number of people who report in the press on a daily basis about what banks are doing to you and what they are charging. There are probably 20,000 financial advisers in this country who act in this fashion and give information. I do not expect at any time in my lifetime or yours that a large percentage of people will be sufficiently financially aware to be able to read the reports put out by ratings agencies. Rather, they will depend on their friends, relatives, financial advisers and what they read in the paper.

You seem to be offended by the fact that financial advisers are recompensed in some way for selling products. I do not see why that should offend you. After all, everyone must earn a living in one way or another. If a salesman at General Motors is trying to sell cars, I do not think you would be offended by that. Why would you be offended if a Bank of Montreal employee is trying to sell Bank of Montreal products?

**Mr. Kerton:** If that is clearly known in advance, I take no offence with it.

Senator, you know that it took many years for car information to seep into the public consciousness. In two weeks, you will be hearing from consumer reports that some of the products people thought were so good are not so good after all. The learning experience and the rate at which people learn are critical.

With respect to your question on information, we are all in favour of it, as are you. The question is how to improve it so that it will be better than it is currently.

**Senator Sylvain:** It is not a question of how we can improve it; it is a question of how the individual can become astute and learned in the discipline so that he or she will understand what is being offered. That is the problem.

**Mr. Kerton:** Senator, would you agree that a requirement asking for plain language would help?

**Senator Sylvain:** Yes.

**Mr. Kerton:** Would you agree that agents and personal advisers receiving behind-the-scenes payments could serve the market more effectively if there were a sign over their heads stating, "If you place an order with my company, I will receive an extra 5 per cent"? When the financial adviser is giving the advice, the customer knows. This is an argument for transparency.

**Senator Sylvain:** You can ask that question and people will tell you what they think.

**Mr. Kerton:** It is fairly difficult.

**Senator Sylvain:** No, it is not difficult at all. I always ask my broker how much commission he is receiving, why he is receiving it, and if he is receiving anything on top. I know

[Traduction]

C'était parce qu'il existait une grande masse de gens qui savaient, par expérience ou grâce aux conseils d'autres, que tel ou tel modèle de voiture n'était pas nécessairement bon.

Il y a toutes sortes de gens qui vous apprennent chaque jour, dans la presse, ce que les banques vous font et combien elles vous font payer. Il y a sans doute 20 000 conseillers financiers dans notre pays qui ont ce rôle et qui renseignent. Je ne m'attends pas à ce que, au cours de ma vie ou de la vôtre, un fort pourcentage de consommateurs aient des connaissances financières suffisantes pour savoir déchiffrer les rapports des agences de cotation. Ils s'en remettent plutôt à leurs amis, parents, conseillers financiers et à ce qu'ils lisent dans les journaux.

Vous semblez indignés par le fait que les conseillers financiers soient rémunérés de quelque façon pour vendre des produits. Je ne vois pas pourquoi. Après tout, chacun doit gagner sa vie d'une façon ou d'une autre. Si un vendeur chez le concessionnaire General Motors essaie de vous vendre une voiture, je ne vois pas ce qu'il y a de répréhensible à cela. Pourquoi être indigné qu'un employé de la Banque de Montréal cherche à vendre les produits de la Banque de Montréal?

**M. Kerton:** Je n'ai rien contre, à condition que ce soit clairement dit.

Sénateur, vous savez qu'il a fallu de nombreuses années pour que l'information sur les automobiles pénètre la conscience du public. Dans deux semaines, vous verrez dans les rapports de consommation que certains des produits dont les gens pensaient qu'ils étaient excellents ne sont pas si bons après tout. Le rythme d'apprentissage est une considération primordiale.

Pour ce qui est de votre question sur l'information, nous sommes tous en faveur, tout comme vous. La question est de savoir comment faire pour qu'elle devienne meilleure qu'aujourd'hui.

**Le sénateur Sylvain:** La question n'est pas de savoir comment l'améliorer; elle est de savoir comment faire pour que les consommateurs individuels deviennent suffisamment avisés et connaisseurs pour pouvoir comprendre l'information offerte. Le problème est là.

**M. Kerton:** Sénateur, convenez-vous qu'il serait utile d'exiger que cette information soit donnée dans un langage simple?

**Le sénateur Sylvain:** Oui.

**M. Kerton:** Convenez-vous que les agents et conseillers personnels qui touchent des commissions subtiles serviraient le marché plus efficacement s'il y avait un écriteau au-dessus de leur tête disant: «Si vous placez une commande auprès de ma compagnie, je toucherai 5 p. 100 de plus?» Ainsi, le client serait averti. C'est un argument en faveur de la transparence.

**Le sénateur Sylvain:** Vous pouvez lui poser la question et il vous répondra.

**M. Kerton:** C'est assez difficile.

**Le sénateur Sylvain:** Non, ce n'est pas difficile du tout. Je demande toujours à mon courtier combien il touche de commission, pourquoi, et s'il reçoit quelque chose en sus. Je sais



[Texte]

exactly how much my broker makes on any transaction I make with him. The ordinary guy can ask, just like he can ask the car dealer if the tires are good for 50,000 miles.

**Mr. Kerton:** When consumer reports or a rating agency tries to rate these things and there are 79 different types of fees, then it is difficult.

**Senator Sylvain:** You are only dealing with one transaction. We are not dealing with 79 different types of fees. You are dealing with a fee that applies to one transaction.

**Mr. Kerton:** You started off with a high degree of sophistication. The extra cost to you is not high. However, for the customer who starts off with a personal financial adviser and who has to spend the next seven weeks, for example, learning about the different behind-the-scene balloon payments and trailers, the cost is prohibitive. Therefore, if you can do something to make the market more transparent, then the cost of finding the superior seller goes down.

**Senator Sylvain:** I do not doubt that it is worthwhile having available to the client as much information as possible. That is exactly what this committee has indicated. I am suggesting that your statement about only the worst companies succeeding is not necessarily something this committee would believe.

**Mr. Kerton:** I do not recall saying "only".

**Senator Sylvain:** I have noted it. "How long do you think the business acting against the interests of its customers will succeed?" I do not know how one can act against the interests of one's customers and succeed.

**Mr. Kerton:** It says that the incentive system is set up in such a way as to tempt the agent to act against the principle, which is a moral hazard problem. If the incentive is structured this way, then it allows the inferior product to continue to exist in the marketplace.

**Senator Sylvain:** Mr. Kerton, I agree with almost everything you have said, which is fine. The Consumers' Association of Canada is worthwhile and should continue. However, when you become anti-business, I do not think you will be successful in advocating that businesses relate more to the types of things to which you would like them to relate.

**Mr. Kerton:** I am glad you phrased it so clearly, senator, because we are certainly not anti-business. The Consumers' Association of Canada has always been in favour of the superior seller and in trying to find the best product. Those are two of the reasons for our existence. Consumer information is something we try to provide.

We are not the enemy of business. We are the enemy of the businesses which fail. I refer to those large financial institutions which did not act as well as they should have acted and which cost individual Canadians a great deal of money.

[Translation]

exactement combien mon courtier gagne sur chaque transaction que je conclus avec lui. Tout un chacun peut poser la question, tout comme tout un chacun peut demander au concessionnaire de voitures si les pneus sont construits pour faire 50 000 milles.

**M. Kerton:** Lorsque les rapports de consommation ou une agence de cotation cherchent à déterminer ces choses et qu'il y a 79 catégories différentes de frais, alors c'est difficile.

**Le sénateur Sylvain:** Il ne s'agit que d'une seule transaction. Vous ne concluez pas 79 types différents de contrats. Il s'agit d'une seule redevance applicable à une transaction.

**M. Kerton:** Mais vous partez d'une bonne base de connaissances. Le coût supplémentaire pour vous n'est pas élevé. Cependant, pour le client qui commence avec un conseiller financier personnel et qui doit passer les sept semaines suivantes, par exemple, à se renseigner sur les divers types de commissions et paiements cachés, le coût est prohibitif. Par conséquent, si vous pouvez rendre le marché plus transparent, il en coûtera moins pour trouver le meilleur fournisseur.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne conteste pas l'utilité de donner au client le plus d'information possible. C'est exactement ce que le comité a préconisé. Je dis simplement que le comité n'ajoute pas nécessairement foi à votre affirmation que seules les pires compagnies réussissent.

**M. Kerton:** Je ne me souviens pas avoir dit qu'elles sont les seules.

**Le sénateur Sylvain:** Je l'ai noté. «Combien de temps pensez-vous que l'entreprise agissant contre les intérêts de ses clients prospérera?» Je ne vois pas comment on peut agir contre les intérêts de ses clients et réussir.

**M. Kerton:** Nous disons que le système d'incitation est conçu de telle façon qu'il tente l'agent d'agir à l'encontre des principes, ce qui pose un problème de risque moral. Si l'incitation est structurée de cette manière, c'est qu'elle permet au produit inférieur de continuer à exister sur le marché.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Kerton, je suis d'accord avec presque tout ce que vous avez dit. L'Association des consommateurs du Canada est une organisation utile qui doit continuer à exister. Cependant, lorsque vous vous montrez hostile à l'entreprise privée, je ne pense pas que cela l'incite beaucoup à faire le genre de choses que vous préconisez.

**M. Kerton:** Je suis heureux que vous ayez dit les choses aussi clairement, sénateur, car nous ne sommes certainement pas hostiles à l'entreprise privée. L'Association des consommateurs du Canada a toujours été en faveur du vendeur supérieur et a toujours cherché à trouver le meilleur produit. Ce sont là nos deux raisons d'être. L'information du consommateur est une chose que nous essayons d'apporter.

Nous ne sommes pas les ennemis de l'entreprise. Nous sommes les ennemis des entreprises qui faillissent. Je veux parler là des grosses sociétés financières qui n'ont pas fait ce qu'il aurait fallu et qui ont coûté beaucoup d'argent aux Canadiens individuels.

## [Text]

In our view of the financial market we consider small business in Canada as being in a similar situation to that of the consumer. There is a distinction.

At the University of Waterloo we conducted a study on the redress policies of financial institutions. We found a big variation among them. If the same study had been done by the Consumers' Association of Canada, we would have been happy to publicize the name of the company that was doing the best in terms of redress, plain language and policies they make available to the public. Many institutions say they have a policy, but we cannot see it. In response, I say, "Wait a minute. What kind of policy is that?" Some do not have policies.

What we have here is a market which is not operating as effectively as the market in the U.S. or in other advanced countries where there is more transparency. This committee is in a position to improve the situation. Whatever you can do to allow market customers to shift to superior sellers will be better for everyone.

**Senator Sylvain:** I believe the market normally shifts to the superior seller no matter what its business. I am sure that our recommendation concerning making things more informative for investors will be taken seriously by the government. It is certainly something which I support.

**Senator LeBreton:** I will take a different tack from that of my colleague. I agree that distinguishing between the hundreds of choices at hand is confusing for all but a few consumers. Personally, most so-called "unsophisticated investors" like myself could tell you more about cars than about the choices which exist at various financial institutions.

I heard you say that small business is very much in the same situation as the consumer. I would ask you to consider small businesses run by women and the statistics that came out a few weeks ago in that regard.

**Mr. Kerton:** you have said that from the point of view of the consumer Canadian legislation is more confusing for Canadians than is legislation in many other countries. To which countries do you refer when you say that some have better legislation?

**Mr. Kerton:** I refer in particular to Germany, the U.K., Denmark and the U.S.A. Not all of those countries use the same measures.

The Danish system is interesting. As far as I know, a major bank in that country has not failed. However, the Danes have serious capital requirements. The owners have a lot of money at stake. Close attention is paid to how managers manage when they are the ones who stand to lose. Perhaps there is a lesson in that.

In terms of risk-rated premiums, you could say that highly capitalized firms need to pay lower premiums.

## [Traduction]

Selon notre perception du marché financier, la petite entreprise au Canada est dans une situation similaire à celle du consommateur. Il y a une distinction.

À l'Université de Waterloo, nous avons effectué une étude des politiques de redressement des institutions financières. Nous avons constaté une très forte variation entre elles. Si la même étude avait été faite par l'Association des consommateurs du Canada, nous aurions été ravis de publier le nom de la compagnie qui fait le plus sur le plan des politiques de redressement, de la communication en langage simple et des relations avec le public. Beaucoup de compagnies disent avoir une politique, mais que l'on ne peut en prendre connaissance. Je réponds: «Un instant, quelle sorte de politique est-ce là»? Certaines n'ont pas de politique du tout.

Ce que nous avons ici est un marché qui ne fonctionne pas aussi efficacement que le marché américain ou celui d'autres pays avancés où la transparence est plus grande. Votre comité a la possibilité d'améliorer cela. Tout ce que vous pourrez faire pour que le client puisse plus facilement déterminer qui sont les vendeurs supérieurs sera à l'avantage de tous.

**Le sénateur Sylvain:** Je pense que le marché normalement favorise le vendeur supérieur, quelle que soit l'activité. Je suis sûr que le gouvernement prendra au sérieux notre recommandation visant à améliorer l'information des investisseurs. C'est certainement quelque chose que je préconise.

**Le sénateur LeBreton:** Je vais suivre un angle différent de celui de mon collègue. Je reconnais qu'il est malaisé de distinguer entre des centaines de produits concurrents, sauf pour quelques rares consommateurs. Personnellement, je peux vous dire que la plupart des «investisseurs peu avertis» pourront vous parler plus longuement de voitures que des choix qui existent dans les diverses institutions financières.

Vous avez dit que les petites entreprises sont à peu près dans la même situation que le consommateur. J'attire votre attention sur les petites entreprises gérées par des femmes et sur les statistiques à ce sujet qui ont été publiées il y a quelques semaines.

**Monsieur Kerton,** vous avez dit que, du point de vue du consommateur, la législation canadienne est en retard sur celle de beaucoup d'autres pays. Quels pays ont une meilleure législation que nous?

**M. Kerton:** Je songe en particulier à l'Allemagne, au Royaume-Uni, au Danemark et aux États-Unis. Tous ces pays n'appliquent pas tous les mêmes mesures.

Le système danois est intéressant. À ma connaissance, aucune grande banque de ce pays n'a jamais fait faillite. Cependant, le Danemark impose de fortes réserves de capital. Les propriétaires ont beaucoup d'argent en jeu. Ils surveillent de près la gestion, puisqu'ils risquent de perdre gros. Il y a peut-être une leçon à en tirer.

Pour faire l'analogie avec les primes d'assurance en fonction du risque, on pourrait dire que les sociétés hautement capitalisées jouissent de primes moindres.

[Texte]

In the U.S. a lot of time is spent on truth in information and lending, as well as annual performance ratings or rates of interest. The Americans are trying, without complete success, to oblige institutions to compute all the extra service charges back into the annual performance rate of return. In this way on the one piece of paper a consumer gets when he buys an instrument, he knows the full costs involved. That makes it easier for purposes of comparison.

**Senator LeBreton:** From the consumer's point of view it is almost impossible to make sense of the rating system. As I pointed out at an earlier meeting of this committee, I go back to my public school days when "A" stood for terrific and "F" stood for failure. We now have, for example, "A++" and "A-". Does the Consumers' Association of Canada recommend standardized rating procedures for all financial institutions?

**Mr. Kerton:** That is the only way for any committee to argue that a measure of transparency is being put in place. If one were cynical, one would say, "The confusion is deliberate."

A famous argument called "the noisy monopolist" argument states that it is worthwhile to have a certain amount of confusion, especially if you do not have a superior product. I do not know whether or not that applies in this case. However, let us say that there is an economic interest among the bottom third of all sellers to make sure that consumers do not find the top third of sellers.

**Senator Oliver:** My questions are separate and distinct and they arise from your paper. One almost contradicts the other.

I was surprised to read that on page 12 you state:

CAC feels that allowing the banks to retail insurance could lead to higher price combinations...

Implicit in that statement is your feeling that consumers are not very good at looking for a good product on their own. The opposite could also be true. That is to say if they were looking at a combination product they would ask what it costs and then go down the street to check out a few others. I am surprised that you think this is bad. I would have thought that it would be good for consumers. Perhaps I have an incorrect impression of what the consumer is really like.

My second question relates to page 8 of your brief where you deal with privacy. You refer there to a study done in 1990. You say that you support the proposed regulations of Professor Flaherty, who appeared before this committee. We are aware of his recommendations. Several things have happened in the last five years since 1990. Are you working on modern studies to find new ways to protect the privacy of consumers? If so, what are some of the new things you are recommending since that 1990 study?

[Translation]

Aux États-Unis, on consacre beaucoup d'attention à la vérité de l'information dans les documents de prêt, ainsi qu'aux évaluations annuelles de performance ou aux taux d'intérêt. Les Américains cherchent, sans y parvenir complètement, à obliger les institutions financières à calculer tous les frais de service supplémentaires et à les indiquer en parallèle avec le taux de rendement annuel. De cette façon, sur la page d'information que le consommateur reçoit lorsqu'il achète un instrument, il peut voir la totalité des coûts encourus. Cela facilite les comparaisons.

**Le sénateur LeBreton:** Il est presque impossible au consommateur de s'y retrouver dans le système de cotation. Comme je l'ai fait remarquer lors d'une réunion antérieure de ce comité, lorsque j'étais à l'école la note «A» signifiait excellent et la note «F» voulait dire échec. Aujourd'hui nous avons, par exemple, «A++» et «A-». Est-ce que l'Association des consommateurs du Canada recommande des barèmes de cotation uniformisés pour toutes les institutions financières?

**M. Kerton:** C'est la seule façon d'assurer une certaine transparence. Si l'on voulait être cynique, on dirait que la confusion est délibérée.

Une thèse connue, appelée «principe du monopoliste bruyant» veut qu'il y ait un intérêt à ce que règne un certain degré de confusion, particulièrement si vous n'avez pas un produit supérieur. Je ne sais pas si ce principe s'applique dans le cas qui nous intéresse. Cependant, disons qu'il y a un intérêt économique pour le tiers inférieur des vendeurs à faire en sorte que les consommateurs ne trouvent pas le tiers supérieur.

**Le sénateur Oliver:** Mes questions ne sont pas liées entre elles et découlent de votre mémoire. Elles se contredisent presque l'une l'autre.

J'ai été surpris de lire à la page 12:

L'ACC estime que le fait d'autoriser les banques à vendre des assurances au détail pourrait entraîner des prix combinés supérieurs...

Cela signifie, implicitement, que vous jugez que les consommateurs ne sont pas très capables de déceler par eux-mêmes un bon produit. L'inverse pourrait également être vrai. Cela signifie que s'ils cherchent un produit combiné, ils pourraient demander combien il coûte, puis aller un peu plus loin vérifier le prix de quelques autres. Je suis surpris que vous soyez opposé aux produits combinés. J'aurais cru que ce serait bon pour le consommateur. C'est peut-être parce que je connais mal le comportement du consommateur.

Ma deuxième question intéresse la page 8 de votre mémoire, où vous traitez de la protection des renseignements personnels. Vous mentionnez une étude faite en 1990. Vous vous dites partisan du règlement proposé par le professeur Flaherty, qui a comparu ici. Nous connaissons ses recommandations. Diverses choses sont intervenues au cours des cinq dernières années, depuis 1990. Travaillez-vous sur des études plus récentes pour trouver de nouvelles façons de protéger la vie privée des consommateurs? Si oui, quelles recommandations nouvelles pouvez-vous formuler, depuis cette étude de 1990?



[Text]

**Mr. Kerton:** I appreciate your question. I want to be clear as to what the Consumers' Association favours on this issue. We favour more competition. It is unquestionable that a new seller is a good thing.

We are concerned about either tie-in sales or cross-selling. When you go to a bank to make a mortgage arrangement and the bank sells you an insurance policy, you are sitting there with a piece of paper in front of you and they say, "Sign here." At that moment, you are buying an expensive insurance policy. That is cross-selling. It is very much in the interests of the seller not to have you go down the street to check out prices because you may come back and say, "No, I do not want the insurance policy."

You have to consider the cost to a regular Canadian of this search, and not the cost to someone who has a lot of financial sophistication.

Tie-in sales are clearly intended to injure the consumer. You take something the consumer wants and tie it into something else when you do not want the consumer to shop around. In terms of goods that has been ruled illegal under the Competition Act. We hope that it applies to services as well.

The cross-selling idea involves a question of cost. How much does it cost to phone some agents about the price of insurance? It is certainly a serious problem for consumers when they buy two things together.

We want to see the injection of new competition. We want the new products. However, when we argued that we did not want the banks selling insurance on site, we did not want them to take advantage of the "just-sign-here" method which prevents the consumer from going out in search of insurance.

An ideal regulatory system would be one in which the good parts are kept and in which cross-selling and measures that take advantage of the high cost of searching in the financial market to the regular Canadian are prevented.

**Ms Todd:** In 1990 and 1991, we did a general study on privacy that looked at financial institutions, among other sectors. We also considered privacy when we did our report on financial services specifically. We came to the conclusion that it was an area in need of regulation. The Consumers' Association of Canada is normally involved in self-regulation. That is always our first choice. We felt at that point in time that privacy should not be left to self-regulation. We have not changed our position.

We are currently doing a study not related to financial institutions but to telecommunications. We are looking at how three federal departments handle information. Unfortunately, the results of that study will not be available for several weeks. We have not looked specifically at financial institutions. Beyond our

[Traduction]

**M. Kerton:** J'apprécie votre question. Je tiens à bien préciser la position de l'Association des consommateurs à cet égard. Nous sommes en faveur d'une concurrence accrue. Il ne fait pas de doute que l'arrivée de nouveaux vendeurs est une bonne chose.

Nous sommes préoccupés par les ventes couplées ou l'interdistribution. Lorsque vous vous adressez à une banque pour un emprunt hypothécaire et que celle-ci vous vend une police d'assurance, on vous fourre un bout de papier sous les yeux et on vous dit: «Signez ici». En signant, vous achetez une police d'assurance coûteuse. C'est de l'interdistribution. Il est tout à fait dans l'intérêt du vendeur que vous n'alliez pas un peu plus loin dans la rue vérifier les prix ailleurs car vous pourriez bien revenir et dire: «Non, je ne veux pas de la police d'assurance».

Il faut voir ce que cette recherche peut coûter à un Canadien ordinaire et non pas à quelqu'un qui connaît bien la chose financière.

La vente liée est manifestement destinée à nuire au consommateur. Vous prenez quelque chose que le consommateur veut et vous le coupez à quelque chose d'autre lorsque vous ne voulez pas que le consommateur se renseigne ailleurs. Dans le commerce des biens, cela est interdit par la Loi sur la concurrence. Nous espérons que cette interdiction sera appliquée aux services.

L'interdistribution pose une question de coût. Combien en coûte-t-il pour téléphoner à quelques agents pour se renseigner sur le prix de l'assurance? C'est certainement un gros problème pour les consommateurs lorsqu'ils achètent deux choses en même temps.

Nous sommes en faveur d'une concurrence plus forte. Nous voulons des produits nouveaux. Cependant, lorsque nous disons que nous ne voulons pas que les banques vendent de l'assurance sur place, c'est parce que nous ne voulons pas qu'elles puissent utiliser la méthode du «signez là» qui empêche le consommateur de se mettre en quête d'autres assureurs.

Un système réglementaire idéal en serait un qui conserverait ce qu'il y a de bien, et où seraient éliminés l'interdistribution et tout ce qui met à profit le coût élevé de la recherche de produits concurrents par le consommateur canadien ordinaire.

**Mme Todd:** Nous avons effectué en 1990 et 1991 une étude générale sur la protection des renseignements personnels qui englobait notamment les institutions financières. Lorsque nous avons rédigé notre rapport spécifique sur les services financiers, nous nous sommes penchés également sur la protection de la vie privée. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'une réglementation était nécessaire dans ce domaine. L'Association des consommateurs du Canada préconise ordinairement l'autoréglementation. C'est toujours notre solution privilégiée. Mais nous avons estimé alors que la protection de la vie privée ne doit plus rester une affaire d'autoréglementation. Nous n'avons pas changé d'avis depuis.

Nous effectuons actuellement une étude qui n'intéresse pas les institutions financières mais les télécommunications. Nous examinons comment trois ministères fédéraux traitent l'information. Malheureusement, les résultats de cette étude ne seront disponibles que dans quelques semaines. Nous ne nous sommes pas

[Texte]

general recommendation in terms of regulation, I cannot give you any updated information.

**Senator Oliver:** In your paper you single out Royal Bank Visa, and you talk about their cardholder agreement. As an association what have you done about that? Have you talked about it with the Royal Bank? Apart from speaking to a Senate committee about it, what have you done?

**Ms Todd:** This was given to me only recently. I happened to be meeting with the banking association at which time I told them that I would give them the information. Beyond that, I have not proceeded. I do not know if Mr. Kerton has done anything in that regard.

**Mr. Kerton:** When we were doing our research for this presentation, the information turned up. It is current.

Standards organizations in the country are working on a privacy code, which I think is superior because it includes consumer representation. When the people who have the interests are involved in the discussion, the outcome is better than when just the industry people, with the best of intentions, agree that something is a good idea. We can do a lot better than that.

In terms of our association, I am a bit more sceptical than is our average adviser as far as voluntary codes are concerned. Internationally, the real scoundrels get away. They can agree to a voluntary code as long as there is no policing of it.

**Senator Oliver:** Have you seen any drafts on which the standards association is now working?

**Ms Todd:** I have not seen any.

**Mr. Kerton:** I do not sit on that committee. However, a person from the Consumers' Association does. Perhaps we might be able to give you something on that.

**The Chairman:** Representatives from the Canadian Standards Association will be appearing before us on April 25, along with the Privacy Commissioner. They will be addressing themselves to that exact point.

I have several questions supplementary to Senator Oliver's points. Mr. Kerton, I am somewhat surprised at some of the things you have said. I understand the opposition to tied selling, partly because it is illegal but also because we all agree that it is wrong. How do you balance the trade-off between cross-selling and the consumer advantages of one-stop shopping? By its very nature one-stop shopping has cross-selling automatically built into it.

**Mr. Kerton:** Five or six years ago the expectation was that one-stop shopping would just sweep everything away before it. That did not happen.

[Translation]

penchés spécifiquement sur les institutions financières. Je ne peux pas vous donner de renseignements plus récents, au-delà de notre recommandation générale prônant une réglementation.

**Le sénateur Oliver:** Vous mentionnez spécifiquement dans votre mémoire Visa Banque royale et l'entente signée par le détenteur de la carte. Est-ce que vous êtes intervenus à ce sujet, en tant qu'association? Vous êtes-vous adressés à la Banque royale? Qu'avez-vous entrepris hormis le fait d'en parler à un comité sénatorial?

**Mme Todd:** Je n'ai été mise au courant de cela que récemment. Il s'est trouvé que j'ai rencontré l'Association des banquiers et je leur ai dit que je leur transmettrai l'information. Mais, à part cela, je n'ai rien fait. Je ne sais pas si M. Kerton a fait quelque chose à ce sujet.

**M. Kerton:** Nous sommes tombés sur cette information pendant que nous faisons notre recherche aux fins de notre exposé ici. C'est tout récent.

Les organismes de normalisation du pays travaillent à un code de protection de la vie privée, ce qui me paraît une méthode préférable car les consommateurs y sont représentés. Lorsque les premiers intéressés participent aux discussions, le résultat est meilleur que lorsque l'industrie seule s'en occupe, même si c'est avec les meilleures intentions du monde. Il est possible de faire bien mieux que cela.

Dans notre association nous sommes un peu plus sceptiques que notre conseiller moyen quant à la rigueur des codes volontaires. Au niveau international, les véritables coupables s'en tirent. Tout le monde accepte un code volontaire, aussi longtemps qu'il n'y a pas vraiment de contrôle.

**Le sénateur Oliver:** Avez-vous vu des ébauches de codes sur lesquels l'Association de normalisation travaillerait en ce moment?

**Mme Todd:** Non, je n'en ai pas vu.

**M. Kerton:** Je ne siège pas à ce comité. Cependant, un représentant de l'Association des consommateurs en est membre. Nous pourrions peut-être vous trouver quelque chose là-dessus.

**Le président:** Nous recevons le 25 avril les représentants de l'Association canadienne de normalisation, de même que le commissaire à la protection de la vie privée. Ils traiteront précisément de ce point.

J'ai plusieurs questions qui font suite à celle du sénateur Oliver. Monsieur Kerton, j'ai été quelque peu surpris par un certain nombre de choses que vous avez dites. Je comprends votre position concernant la vente couplée, en partie parce que c'est un procédé illégal mais aussi parce que nous admettons tous que c'est une mauvaise chose. Comment trouver le juste équilibre entre l'interdistribution et l'avantage que le consommateur trouve à s'adresser à un guichet unique? Par définition, l'achat auprès d'un guichet unique comporte un élément automatique d'interdistribution.

**M. Kerton:** Il y a cinq ou six ans, tout le monde pensait que le point de vente unique deviendrait la norme partout. Cela n'est pas arrivé.

[Text]

**The Chairman:** It did in some areas, while it did not in others. We have just to look to the changes, for example, in the hardware business. For example, there is Home Depot. There are a variety of areas in which one-stop shopping has revolutionized the retail marketplace in the last decade.

**Mr. Kerton:** I was referring to the financial sector. We prepared a paper in which we addressed where one-stop shopping will stop. It was prophetic in the sense that the one-stop method allows you to minimize some of your transportation costs, which is an improvement, but it is at the cost of not knowing what the other market alternatives are worth. For that reason we opposed allowing banks to sell insurance on site.

We believe that the average customer should be allowed a chance to get away from that transaction in order to search out what other sellers have to offer. That was our reason for opposing the on-site selling of insurance by banks.

**Ms Todd:** For the record, as I understand our current policy, we have a number of concerns relating to the retailing of insurance by banks. However, we have not come out and said that we are taking a firm position against it. We are saying that these are our concerns. We want to see if it is possible to obtain further information on whether or not those concerns can be alleviated.

**Senator Sylvain:** You said that when you speak you speak for the association. Have you test-marketed this? Is your organization consumer driven? Have the people that you represent indicated in some fashion that they want this or that they want something else?

**Ms Todd:** We have access to 200,000 Canadians through a publication distributed with *Consumer Reports*. We conducted a survey at the beginning of this year in which we asked about the retailing of insurance by banks. I do not have the data put together at the moment. However, we are attempting to find out what the average consumer feels about this matter.

**Senator Sylvain:** When you have that data available, would you forward it to the committee, please? We would like to see it.

**Ms Todd:** We can certainly do that.

**Mr. Kerton:** All our locals meet at an annual meeting, at which time we vote on various positions. If we take a stance publicly and people do not like it, they let us know.

**The Chairman:** Welcome to the club.

**Senator Sylvain:** That is the way it should be.

**The Chairman:** I refer again to the page on which is found the quotation from Royal Bank VISA. Mr. Kerton, you talked about being in favour generally of self-regulation. Yet, in regard to privacy issues you are generally in favour of formal regulation

[Traduction]

**Le président:** C'est arrivé dans certains domaines, et non dans d'autres. Il suffit de regarder, par exemple, les changements intervenus dans le secteur de la quincaillerie. Vous avez aujourd'hui, par exemple, Home Depot. Il y a toute une série de domaines où le point de vente unique a révolutionné le marché du détail au cours des dix dernières années.

**M. Kerton:** Je parlais du secteur financier. Nous avons rédigé une étude où nous parlions des perspectives d'avenir du guichet unique. Elle était prophétique en ce sens que la méthode de guichet unique permet au consommateur de minimiser ses frais de transport, ce qui est un progrès, mais elle a pour inconvénient que l'on ne sait pas quelle est la valeur des produits concurrents. C'est pourquoi nous nous sommes opposés à la vente d'assurance dans les banques.

Nous pensons que le client moyen doit avoir la possibilité d'échapper à cette transaction de façon à s'enquérir de ce que les autres fournisseurs offrent. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes opposés à la vente de polices d'assurance sur place, dans les banques.

**Mme Todd:** Permettez-moi de préciser notre position actuelle. Nous formulons un certain nombre de préoccupations au sujet de la vente au détail d'assurance par les banques. Cependant, nous n'avons pas pris de position contraire ferme. Nous disons que nous avons des préoccupations. Nous attendons de voir si ces préoccupations peuvent être levées.

**Le sénateur Sylvain:** Vous avez indiqué que vous parlez au nom de l'association. Avez-vous sondé l'opinion des consommateurs à ce sujet? Êtes-vous déterminés par l'opinion des consommateurs? Est-ce que ceux que vous représentez vous ont indiqué sous quelque forme qu'ils préfèrent ceci ou autre chose?

**Mme Todd:** Nous avons accès à 200 000 Canadiens par l'intermédiaire d'une publication distribuée avec les *Rapports au consommateur*. Nous avons effectué un sondage au début de l'année comportant une questions sur la vente au détail d'assurances par les banques. Je n'ai pas les chiffres de réponses ici avec moi, mais nous cherchons à déterminer ce que le consommateur moyen pense de cette question.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsque vous aurez les données, pourriez-vous les transmettre au comité, s'il vous plaît? Nous aimerions les connaître.

**Mme Todd:** Certainement.

**M. Kerton:** Toutes nos sections locales tiennent des assemblées annuelles, au cours desquelles nous votons sur diverses positions. Si nous adoptons publiquement une position et que nos membres ne sont pas d'accord, ils nous le font savoir.

**Le président:** Soyez les bienvenus dans le club.

**Le sénateur Sylvain:** C'est tout à fait normal.

**Le président:** Je vous renvoie de nouveau à la page où vous parlez de VISA Banque royale. Monsieur Kerton, vous avez dit être en faveur de l'autoréglementation, de façon générale. Pourtant, s'agissant de la protection de la vie privée, vous êtes



[Texte]

as opposed to self-regulation. Have you given any thought as to how such a regulatory process would work?

We understand your concerns about self-regulation. It is important for us to understand the precise type of regulatory system that would meet your concerns without imposing a significant cost on the financial services companies, a cost which they would not pass on to consumers.

**Mr. Kerton:** Allowing the industry people to meet with consumers who are articulate and who understand the issues is the only way to go forward with this type of matter. If you have a self-regulatory system that is set up by only the sellers, even though they may have the best of intentions, you do not have a balanced approach. It is the same as if there are Senate hearings and you do not hear from any real customers. The approach of the Canadian Standards Association is the one to use.

I mentioned that we have had bad experiences internationally with voluntary codes and industry associations. There is a position articulated by a professor from Australia which says that industries will not agree immediately with the best available practice. However, if you can get the good firms, as well as the others, together in a room and they agree on some voluntary code which is being broken regularly by some scoundrels, then the industry people will take the lead to try to improve or embed the code in law.

The argument of the professor to whom I have referred is that it is a step on the way. If there is a continuing problem, then you will see the scoundrels afterwards. The customers will have some powerful allies in the big firms that are doing a good job.

**The Chairman:** Is it your belief that that is the process toward which the Canadian Standards Council is working?

**Mr. Kerton:** No. I think their process is a little better in that the council, as a matter of regular method, involves all the participants in the marketplace.

**The Chairman:** Is the CAC involved in the development of the new regulations or the new standards with respect to financial institutions and privacy?

**Mr. Kerton:** I believe so. Neither one of us is the representative.

**The Chairman:** That viewpoint will be presented to the public and, indeed, to the committee when representatives of the Canadian Standards Council appear before us at the end of April.

Mr. Kerton and Ms Todd, thank you for coming. We look forward to receipt of the additional information about which you spoke to Senator Sylvain.

Our next witnesses are from the Life Underwriters Association of Canada, which is commonly known as LUAC. They are Mr. Dennis Caponi, Chairman and Chief Executive Officer;

[Translation]

partisan d'une réglementation contraignante, par opposition à l'autoréglementation. Avez-vous réfléchi à la manière dont un tel processus réglementaire pourrait fonctionner?

Nous comprenons vos préoccupations au sujet de l'autoréglementation. Il importe que nous sachions quel type précis de régime réglementaire calmerait vos craintes sans imposer un coût excessif aux sociétés de services financiers, coût qu'elles répercuteraient sur les prix payés par les consommateurs.

**M. Kerton:** La seule façon de procéder est que les responsables de l'industrie se concertent avec des consommateurs qui connaissent le problème et savent exprimer leur point de vue. Si vous avez un système d'autoréglementation mis sur pied exclusivement par les vendeurs, même s'ils agissent avec les meilleures intentions du monde, vous n'aurez pas une démarche équilibrée. Ce serait la même chose si le Sénat tenait des audiences sans entendre de clients réels. L'approche de l'Association canadienne de normalisation me paraît être la bonne.

J'ai mentionné que nous avons fait quelques mauvaises expériences à l'échelle internationale avec les codes volontaires et les associations professionnelles. Une position exprimée par un professeur australien veut que les industries n'acceptent pas immédiatement la meilleure pratique possible. Cependant, si vous pouvez réunir les meilleures entreprises, de même que les autres, dans une pièce et qu'elles s'entendent sur quelque code volontaire qui est ensuite enfreint régulièrement par quelques malandrins, alors l'industrie elle-même cherchera à améliorer le code ou à l'inscrire dans une loi.

L'argumentation de ce professeur est que le code volontaire représente une étape sur le chemin. S'il y a un problème persistant, on peut au moins déceler qui sont les malandrins. Les clients auront alors de puissants alliés dans les grandes entreprises qui font un bon travail.

**Le président:** Pensez-vous que ce soit ce processus vers lequel travaille l'Association canadienne de normalisation?

**M. Kerton:** Non. Je pense que son processus est un peu meilleur en ce sens que le conseil a pour méthode de travail de faire participer tous les intéressés sur le marché.

**Le président:** Est-ce que l'ACC participe à l'élaboration de nouveaux règlements ou de nouvelles normes concernant la protection des renseignements personnels de la part des institutions financières?

**M. Kerton:** Je pense que oui. Aucun de nous deux n'est le représentant.

**Le président:** Ce point de vue sera présenté au public et au comité lors de la comparaison de l'Association canadienne de normalisation fin avril.

Monsieur Kerton et madame Todd, merci beaucoup d'être venus. Nous sommes impatients de recevoir les renseignements supplémentaires dont vous avez parlé au sénateur Sylvain.

Nos prochains témoins appartiennent à l'Association des assureurs-vie du Canada, couramment connue sous le nom de AAVC. Il s'agit de M. Dennis Caponi, président du conseil et

*[Text]*

Mr. Donald Glover, President; and Mr. William Babcock, Vice President, Public Affairs.

**Mr. Dennis Caponi, Chairman and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada:** Mr. Chairman, on behalf of the Life Underwriters Association of Canada, I am pleased to have this opportunity to address your committee this morning. I am a chartered life underwriter, a chartered financial consultant and Chairman and Chief Executive Officer of LUAC. Mr. Glover and Mr. Babcock are both members of LUAC staff. My position is that of an elected volunteer.

I am an insurance practitioner with over 25 years of experience, all of which has been varied. I started off in the home office of a major insurer. I have managed two of their branches. I am currently operating my own insurance agency. I have worked with new entrants into the business and also with experienced professionals. Hopefully, I can bring a practical perspective to these discussions.

For the past 87 years, the Life Underwriters Association of Canada has been the national professional association of life insurance agents in Canada. Our 17,500 members serve the Canadian public as the primary distributors of life and health insurance, annuity contracts, pension plans, RRSPs and registered retirement income funds.

LUAC provides an extensive training and professional development program for its members and it administers a code of ethics. Among other things, the code of ethics requires the members to treat client information confidentially.

Our members have a unique long-term relationship with their customers. These personal relationships are based on trust and the customer's belief that the agent will offer appropriate advice as well as safeguard the interest of the customer. The customer and agent take pride of ownership in that relationship.

The agent fiercely defends their clients' rights and privileges with companies and governments. Because of the personal nature of discussions, the customer likes to have a personal relationship with their own insurance agent.

We had some degree of difficulty in adhering to the committee's terms of reference for this round of hearings. We hope you appreciate that our expertise at LUAC is not in the area of corporate governance or commenting on the privacy safeguards of other institutions. Rather, our expertise is in the marketing of life insurance and related products. Therefore, our major concern will surface in the next round of hearings when the issue of retailing insurance by deposit-taking institutions will be debated. I am sure it will not surprise members of this committee that for many reasons we are very opposed to the expanded retailing powers of the deposit-taking institutions.

*[Traduction]*

directeur général; de M. Donald Glover, président, et de M. William Babcock, vice-président chargé des affaires publiques.

**M. Dennis Caponi, président du conseil et directeur général, Association des assureurs-vie du Canada:** Monsieur le président, je suis ravi de cette occasion de prendre la parole devant votre comité ce matin au nom de l'Association des assureurs-vie du Canada. Je suis assureur-vie agréé, expert financier agréé et président du conseil et directeur général de l'AAVC. M. Glover et M. Babcock sont tous deux membres du personnel de l'association. Pour ma part, je suis un bénévole élu à mon poste.

Je suis dans l'assurance depuis plus de 25 ans et ai une expérience variée de ce secteur. J'ai commencé au siège d'une grande compagnie. J'ai géré ensuite deux de ses succursales. Actuellement, j'exploite ma propre agence d'assurance. J'ai travaillé avec de nouveaux arrivants dans ce secteur et également avec des professionnels hautement expérimentés. J'espère pouvoir apporter un éclairage pratique à vos travaux.

L'Association des assureurs-vie du Canada est l'association professionnelle nationale des agents d'assurance-vie canadiens depuis 87 ans. Nos 17 500 membres servent le public canadien en tant que distributeurs primaires d'assurance-vie et d'assurance-santé, de contrats de rente, de régimes de pension, de régimes d'épargne-retraite enregistrés et de fonds de revenu de retraite enregistrés.

L'association dispense un vaste programme de formation et de perfectionnement professionnels à ses membres et administre un code de déontologie. Ce dernier requiert, entre autres, la confidentialité des renseignements donnés par nos clients à nos membres.

Nos membres nouent des relations à long terme tout à fait particulières avec leurs clients. Ces relations personnelles sont fondées sur la confiance et la croyance du client que l'agent lui donnera des conseils appropriés et préservera ses intérêts. Le client et l'agent en ressentent tous deux de la fierté.

L'agent défend ardemment les droits et privilèges de ses clients auprès des compagnies et des pouvoirs publics. Les clients, en raison de la nature personnelle des discussions, aiment avoir un contact personnel avec un agent qui soit le leur.

Nous avons eu quelques difficultés à traiter des questions couvertes par la série actuelle d'audiences de votre comité. Vous comprendrez que nous n'avons pas compétence pour nous prononcer sur la gestion des entreprises ou la protection des renseignements personnels de la part d'autres institutions. Notre spécialité est plutôt la commercialisation de produits d'assurance-vie et connexes. Notre principal sujet de préoccupation sera abordé dans la série suivante d'audiences lorsque vous débattrez de la question de la vente au détail d'assurance par les institutions de dépôt. Je suis sûr que les membres de votre comité ne seront pas surpris que nous soyons tout à fait opposés, pour quantité de raisons, à cet élargissement des pouvoirs de vente au détail des banques.



[Texte]

There are some references in our submissions to retailing issues, but only where they help support points covered by this committee's terms of reference. We have framed our submissions so as to address the four objectives of the 1992 legislation, as well as the key points raised in the submission to this committee in December of 1994 by the Department of Finance.

Should your committee expand its discussions to include issues of insurance retailing, we respectfully request the opportunity to reappear during such a round. If, as expected, the subject of retailing will be dealt with in the spring of 1996, then we look forward to reappearing at that time.

I now wish to ask Mr. Glover to cover some highlights of our submission.

**Mr. Donald Glover, President, Life Underwriters Association of Canada:** Mr. Chairman and senators, I will try to give a quick overview of some of the points in our submission which, hopefully, will lead to additional questions.

The 1994 report of the Department of Finance indicated that they are generally satisfied with the direction of the 1992 legislation. In their view, it is not expected that there would be a need for major revisions to the statutes in 1997. We would like to underscore that and say that that is consistent with our view as well.

The first objective of the 1992 legislation was to benefit consumers by increasing competition in the variety of services offered by financial institutions. We are on record and have been on record since the mid- to late 1980s in support of increased competition in the insurance industry. Indeed, we took the position then that we are not opposed to deposit-taking institutions owning insurance companies and operating insurance companies so long as they are done by way of subsidiary and operated on an arm's-length basis. Thus, they have the opportunity to be in the market on a full basis, offer competitive products and attempt to deliver products in a different manner. If they are more successful, then market forces will drive market share to them.

In the paper of the Department of Finance we noted comments concerning the concentration level of deposit takers. The fact is that the rule of thumb in the Bureau of Competition Policy is that when the four largest institutions exceed a market share of 65 per cent, they start to review mergers, acquisitions and, possibly, expanded powers. We are not sure in that regard. However, from a corporate concentration standpoint, we should like to note that if the four largest banks continue to grow at the same rate they have been growing since 1991 they will likely exceed the 65 per cent market share figure by 1997.

In fact, in Canada on the deposit-taking side it is probably unreasonable to think of the four largest institutions when in fact there are five. The five largest banks currently control 63 per cent

[Translation]

Nous faisons mention dans notre mémoire de certaines questions intéressant la vente au détail, mais uniquement lorsqu'elles sont mises en jeu par le sujet de votre mandat. Nous avons structuré notre exposé de façon à couvrir les quatre objectifs de la législation de 1992, de même que les points clés soulevés par le ministère des Finances lors de sa comparution devant votre comité en décembre 1994.

Si le comité devait élargir ses travaux afin d'y englober les questions posées par la vente au détail d'assurance, nous demandons respectueusement la possibilité de comparaître de nouveau à ce moment-là. Si, comme il est prévu, cette question sera abordée au printemps 1996, nous serions heureux de comparaître de nouveau.

Je vais maintenant demander à M. Glover de présenter les points saillants de notre mémoire.

**M. Donald Glover, président, Association des assureurs-vie du Canada:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je vais tenter de faire un bref survol des points saillants de notre mémoire lesquels, je l'espère, appelleront des questions.

Dans son rapport de 1994, le ministère des Finances se disait généralement satisfait de l'orientation de la législation de 1992. Il ne pense pas que des modifications majeures soient nécessaires en 1997. Nous tenons à le souligner et indiquer que nous souscrivons à ce point de vue.

Le premier objectif de la législation de 1992 était d'accroître la concurrence en ce qui concerne la gamme des services offerts par les institutions financières, et ce dans l'intérêt du consommateur. Nous avons nous-mêmes, vers le milieu et la fin des années 1980, réclamé une concurrence accrue dans le secteur de l'assurance. Nous avons effectivement indiqué que nous ne sommes pas opposés à ce que les institutions de dépôts soient propriétaires de compagnies d'assurance et exploitent des compagnies d'assurance, à condition que ces dernières aient statut de filiale et soient gérées de manière autonome. Ainsi, elles ont l'occasion d'être pleinement présentes sur le marché, d'offrir des produits compétitifs et de tenter de les commercialiser d'une manière différente. Si elles se montrent plus efficaces en cela, elles pourront se tailler une part du marché.

Nous avons noté dans le rapport du ministère des Finances les remarques concernant le niveau de concentration des banques. Le fait est que la règle approximative suivie par le Bureau de la politique de concurrence est que lorsque les quatre plus grosses banques voient leur part du marché dépasser 65 p. 100, le Bureau commence à scruter les fusions, les acquisitions et, éventuellement, l'élargissement des pouvoirs. Nous ne sommes pas trop sûrs de ce dernier point. Cependant, sur le plan de la concentration, nous tenons à signaler que si les quatre plus grandes banques continuent à croître au même rythme qu'elles le font depuis 1991, elles vont probablement dépasser le chiffre de 65 p. 100 de part du marché d'ici 1997.

D'ailleurs, pour ce qui est des institutions de dépôt au Canada, il est probablement peu sage de raisonner sur la base des quatre plus grandes banques, alors qu'en fait elles sont au nombre de



*[Text]*

of the assets of deposit-taking institutions. The top five life insurance companies have 42 per cent of market share.

We suggest that prior to 1997 the Government of Canada should address the increasing level of concentration of the financial services sectors in the hands of the five largest banks.

With respect to the privacy issues raised in the paper of the Department of Finance, it was noted that there also remains considerable interest in issues relating to privacy and the confidentiality of customer information. We certainly concur with that remark.

The need for protection of confidentiality of personal information in this information-based economy is increasingly recognized to be a basic human right. Of course, insurance companies gather significant confidential financial data that is necessary to assess risks and administer claims. We think that the track record of the insurance industry in protecting that confidential information has been good.

Prior to the 1992 legislation, we were on record as saying that what is good for the goose is good for the gander. That is to say that in place are insurance business regulations which control the retailing activity of deposit takers, as well as a ban on the flow of information for the marketing of insurance. Frankly, we think that the same rules should apply on the life side as far as consumer credit transactions are concerned. Therefore, we support the credit information regulations on the life insurance side which have yet to be promulgated.

We were an active participant in helping to draft the credit information regulations which, to a large extent, parallel the insurance business regulations. Indeed, one could argue without question that, if promulgated, the Credit Information Regulations, or CIRs, are more severe on life insurance companies than are the Insurance Business Regulations, or IBRs, on banks. That is because since 1992 the life companies have had the ability to enter into consumer and commercial loans.

We are saying that if they gather information from that source, then they should not be able to take that customer information and move it through the insurance company for the promotion of insurance. If the CIRs are promulgated, marketing of all life insurance and related products would be restricted. The IBRs restrict banks only to passing information for the promotion of insurance. They can still do it for the other products and services that they offer.

From the point of view of competitive fairness and equity, we support the promulgation of the Credit Information Regulations.

We participate in a national consensus standard that is sponsored by the Canadian Standards Association. If you wish, Mr. Chairman, we will leave behind a draft copy of the paper to

*[Traduction]*

cinq. Les cinq plus grosses banques contrôlent actuellement 63 p. 100 des actifs de toutes les institutions de dépôt. Les cinq plus grosses compagnies d'assurance-vie n'occupent que 42 p. 100 de part de marché.

Nous estimons que le gouvernement fédéral devrait se pencher avant 1997 sur le niveau croissant de concentration des services financiers aux mains des cinq plus grandes banques.

Pour ce qui est des questions touchant la protection des renseignements personnels soulevée dans le document du ministère des Finances, on y mentionne que ce sujet continue de susciter un intérêt considérable. Nous sommes tout à fait d'accord.

La nécessité de protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels en cette ère informatique est de plus en plus reconnue comme un droit humain fondamental. Bien entendu, les compagnies d'assurance amassent des quantités de renseignements financiers confidentiels qui sont nécessaires pour évaluer les risques et administrer les demandes d'indemnisation. Nous pensons que le secteur de l'assurance a très bien su jusqu'à présent protéger cette confidentialité.

Avant l'adoption de la loi de 1992, nous avons fait connaître publiquement notre position, à savoir que le même régime devrait être applicable à tous. Autrement dit, il existe une réglementation qui contrôle l'activité de détail des banques et qui interdit l'échange d'information aux fins de la commercialisation de l'assurance. Franchement, nous pensons que les mêmes règles devraient être appliquées à l'assurance-vie qu'au crédit à la consommation. C'est pourquoi nous sommes en faveur de l'application à l'assurance-vie du règlement régissant les renseignements de crédit, règlement qui n'a pas encore été promulgué.

Nous avons activement participé à la rédaction de ce règlement qui reprend dans une large mesure le règlement touchant les compagnies d'assurance. On pourrait même dire que, s'il était promulgué, le Règlement sur l'information de crédit ou RIC, imposerait des obligations plus strictes aux compagnies d'assurance-vie que le Règlement sur l'assurance n'impose aux banques. Cela est dû au fait que, depuis 1992, les compagnies d'assurance-vie ont la possibilité d'offrir des prêts aux consommateurs et aux entreprises.

Nous disons que si elles recueillent des renseignements à ce titre, elles ne devraient pas pouvoir les utiliser et les disséminer au sein de la compagnie aux fins de vendre de l'assurance. Si le règlement est promulgué, la commercialisation de tous les produits d'assurance et connexes sera visée. Le Règlement sur l'assurance n'empêche les banques que de transmettre les renseignements aux fins de la promotion de polices d'assurance. Elles peuvent continuer à les utiliser pour commercialiser d'autres produits et services qu'elles offrent.

Nous sommes partisans de la promulgation du Règlement sur l'information de crédit pour des raisons d'équité en matière de concurrence.

Nous participons à la rédaction d'une norme nationale volontaire parrainée par l'Association canadienne de normalisation. Si vous le souhaitez, monsieur le président, nous vous

## [Texte]

which they are asking for our responses. Currently, they are gathering all the responses. We are a formal player in the process, along with many others. It is expected that their report will be finalized by the end of the year.

With respect to privacy, we are concerned about the commercial value of personal information that companies gather which can be used for specific purposes in marketing to their advantage. You heard some testimony from the previous witnesses in this regard with which we concur.

In our brief we have documented some situations in which the financial press highlight what is being perceived by many to be abuses of confidential information. I refer to the scanning of records and files in an attempt to move financial product around internally. I do not think I need to go into more detail in that regard. We have highlighted them in our submission. We have included copies of those articles in our brief.

There is a theoretical proposition that there should be no objection to having someone sign off to allow their confidential private information to move further within the organization or to other transactions. Indeed, even in the late 1980s we were supportive of customers being able to sign off, given a series of conditions that could not be done at the time some other transaction was taking place. It had to be for a specific purpose only. That is to say for the next specific transaction. At the end of that particular situation, the file would die. That measure was intended to safeguard against some of these things happening.

In this regard I refer to a VISA application or a discount brokerage application. In our brief we allude to such a situation. We say, "This is the rule. We can pass this information. By the way, you have to tell us that you do not want it passed. If you do not want it passed, then we have to confirm it in writing and, by the way, we may close your account." Those kinds of things are considered by many to be abuses of the use of private information.

We even question a single release of information. We say that when customers give financial information at the time of a dealing with a deposit-taker, be it a bank or an insurance company, when asking for credit or an increase in a Mastercard or VISA card limit, when making applications for mortgages, consumer loans, overdraft protection and so on, that information should not be able to be moved throughout the organization.

We think there is too great an imbalance in power between a person who is a user of credit and the supplier of credit.

While we are on the subject of privacy, there are two other technical points which we should like to draw to the attention of the committee. One is that paragraph 165(2)(c) of the Insurance Companies Act, as well as similar provisions in the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act, require directors of the company to establish procedures to resolve conflicts of interest,

## [Translation]

remettons une copie du questionnaire qui nous a été adressé. L'association recueille actuellement toutes les réponses. Nous sommes un participant officiel à ce processus, avec beaucoup d'autres. Le rapport devrait être prêt d'ici la fin de l'année.

Pour ce qui est de la protection de la vie privée, nous sommes préoccupés par la valeur commerciale des renseignements personnels que les compagnies rassemblent et qu'elles peuvent utiliser à leur profit pour des fins précises de commercialisation. Nous souscrivons à ce que les témoins précédents ont dit à ce sujet.

Dans notre mémoire nous faisons état de certains cas d'utilisation abusive de renseignements confidentiels signalés par la presse financière. Je veux parler de la compilation des dossiers et archives dans le but de vendre au niveau interne des produits financiers. Il n'est peut-être pas nécessaire que je donne davantage de détails à ce sujet, nous en parlons dans notre mémoire et nous lui avons annexé ces articles.

D'aucuns présentent une argumentation théorique à l'effet qu'il ne devrait pas y avoir d'objection à ce que les clients autorisent la transmission de leurs renseignements personnels confidentiels à d'autres services d'une même organisation ou aux fins d'autres transactions. D'ailleurs, à la fin des années 1980, nous-mêmes étions en faveur de la possibilité pour les clients de donner une telle autorisation, sous réserve d'une série de conditions. Ce ne pouvait notamment être fait qu'à une fin bien précise, à savoir la prochaine transaction spécifique, ensuite de quoi le dossier serait clos. Cette réserve était destinée à prévenir ce genre de choses.

À ce sujet, je mentionne une demande de carte VISA ou de service de courtage à frais réduits. Nous faisons état d'une telle situation dans notre mémoire. En substance, il est dit dans la demande: «Voilà la règle, nous pouvons transmettre ces renseignements. Vous devez nous spécifier si vous ne voulez pas que les renseignements soient transmis. Si vous ne le voulez pas, vous devez nous le confirmer par écrit et, si dit en passant, nous nous réservons alors le droit de fermer votre compte». Beaucoup de gens considèrent ce genre de procédé comme un usage abusif des renseignements privés.

Nous contestons même une transmission unique de l'information. Nous sommes d'avis que lorsque les clients donnent des renseignements financiers au moment de contracter un emprunt, que ce soit auprès d'une banque ou d'une compagnie d'assurance, au moment de demander un crédit ou un relèvement du plafond d'un compte Mastercard ou VISA, de demander un emprunt hypothécaire ou un prêt à la consommation, ou une ligne de crédit etc., ce renseignement ne devrait pas pouvoir être transmis à d'autres au sein de l'organisation.

Nous pensons qu'il y a un trop grand déséquilibre des pouvoirs entre le demandeur de crédit et le fournisseur de crédit.

Toujours sur le sujet de la protection de la vie privée, nous voulons attirer l'attention du comité sur deux autres aspects techniques. Le premier est l'alinéa 165(2)(c) de la Loi sur les sociétés d'assurances, ainsi que les dispositions similaires figurant dans la Loi sur les banques et dans la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, qui exigent que les dirigeants de la compagnie



*[Text]*

including techniques for the identification of potential conflict situations, and for restricting the use of confidential information.

We wonder whether that could be implied and/or interpreted to mean that the information at issue is limited only to the confidential information that is known by a director or may become known to a director where the possession of that information may create a conflict. We would like to see that paragraph reviewed and amended, if necessary, to clarify that directors have a positive duty to establish techniques for restricting the use of personal information.

Finally, with respect to privacy, there is a regulation-making power under section 489 of the Insurance Companies Act, as well as comparable sections under the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act, which allow the Governor in Council to make regulations governing the use by a company of any information supplied to it by its customers. We would like to see that power expanded and reviewed so that the Governor in Council can make recommendations concerning the collection, use, retention and disclosure of personal information. Furthermore, we would like to see the provisions expanded so as to allow individuals the right to access and correct personal information held by a company in respect of that individual.

As you all know, we appeared before this committee after the failure of Confederation Life at which time we argued for the increased flow and transparency of company financial data, as well as for more effective rating services in Canada. Contrary to what you may have heard this morning, Mr. Chairman, as we have said previously, it is not in the best interest of agents or clients to be promoting the insurance of a poorly rated company. They want more information so that they can give the customer accurate information. We want mechanisms for early industry participation and an emphasis on rehabilitation.

One of the other objectives is to enhance protection for depositors and policyholders. Your committee has tabled its report, and we now have the government white paper with which we are dealing and to which will be responding in short order.

While our industry enjoys an enviable financial strength and stability, Confederation Life notwithstanding, many of our members have noted that the solvency concerns of some life companies have happened downstream, below the insurance company. Confederation Life is a good example. It expanded downstream, putting its policyholders at risk. We want more financial disclosure about what companies are doing downstream. In this way, if they are heading for trouble, we could help consumers understand. There needs to be greater accountability and a greater degree of financial disclosure by boards of directors in their organizations and downstream.

*[Traduction]*

mettent en place des procédures pour résoudre les conflits d'intérêt, notamment des méthodes en vue de l'identification de situations de conflit potentiel, et restreignent l'usage de renseignements confidentiels.

Nous nous demandons si cela ne pourrait pas être interprété comme signifiant que les seuls renseignements visés sont les renseignements confidentiels dont le dirigeant a connaissance ou pourrait avoir connaissance, dans les seuls cas où cette information pourrait créer un conflit. Nous aimerions que l'on revoie cet alinéa et qu'on le modifie, si nécessaire, pour bien préciser que les dirigeants ont l'obligation positive de mettre en place des modalités restreignant l'usage des renseignements personnels.

Enfin, pour ce qui est de la protection de la vie privée, l'article 489 de la Loi sur les sociétés d'assurances autorise le gouverneur en conseil à promulguer de règlements régissant l'emploi par une société de tout renseignement fourni par ses clients. La Loi sur les banques et la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt contiennent des dispositions parallèles. Nous aimerions que ce pouvoir soit élargi et revu de façon à ce que le gouverneur en conseil puisse formuler des recommandations concernant la collecte, l'emploi, la conservation et la divulgation de renseignements personnels. En outre, nous aimerions que ces dispositions prévoient le droit pour les particuliers d'accéder à leur dossier détenu par la compagnie et de rectifier les renseignements erronés.

Comme vous le savez tous, nous avons comparu devant votre comité après la faillite de Confédération-Vie et avons réclamé à cette occasion une plus grande transparence et une meilleure divulgation des données financières sur les compagnies, de même que des services de cotation plus efficaces au Canada. Contrairement à ce qui a été dit ce matin, monsieur le président, et conformément à ce que nous avons dit antérieurement, il n'est pas dans le meilleur intérêt des agents ou des clients de promouvoir les services d'une compagnie d'assurance ayant mauvaise réputation. Les agents veulent être mieux informés afin de pouvoir donner à leurs clients des conseils avisés. Nous voulons des mécanismes autorisant une intervention rapide de l'industrie et mettant l'accent sur le rétablissement de la santé financière d'une compagnie fragile.

Un autre objectif est d'améliorer la protection des déposants et détenteurs de police. Votre comité a déposé son rapport et nous avons maintenant le Livre blanc du gouvernement auxquels nous nous apprêtons à répondre sous peu.

Bien que notre industrie jouisse d'une santé et d'une stabilité financières enviables, nonobstant l'épisode de Confédération-Vie, nombre de nos membres ont relevé que les problèmes de solvabilité de certaines compagnies d'assurance-vie sont survenus en aval, à un niveau inférieur à celui de la compagnie elle-même. Confédération-Vie en est un bon exemple. Nous voulons une meilleure divulgation financière sur ce que les compagnies font en aval. De cette façon, si elles semblent devoir éprouver des difficultés, nous pourrions aider les consommateurs à comprendre. Il faut une meilleure reddition de compte et une meilleure divulgation des données financières de la part des conseils d'administration des compagnies, de même qu'en aval des compagnies.



*[Texte]*

Concerning the current debate about the independence of boards of directors and whether or not there should be nominees from management or a fully independent board, we would like to see a fair balance struck so that no one sector overrides the views of another. We do not want a situation in which we could be exposed to the type of situation faced by Barings Bank. It could happen on a collusive basis with a bunch of people involved. However, we hope that our regulatory environment and corporate governance reporting requirements are strong enough.

We concur with the recommendation in this committee's 1994 report which deals with disclosure of financial data by OSFI seeking to ensure that the data on the insurer's annual regulatory filings, an OSFI 54, be of the highest quality and clarity and that OSFI make such data available to the public. We have presented such a list of company data which, for some unexplained reason, OSFI has determined should not be disclosed. We have expressed our desire to see that information as it pertains to 1993 in its entirety. We hope that type of information will not be suppressed in 1994. A copy of our letter to OSFI is included with our submission.

We would like to ensure that information concerning a company's appropriated and unappropriated surplus remain in the public domain. We are not experts in this area. We understand that GAAP accounting rules do not allow companies to segregate their appropriated and unappropriated surpluses. We think it is an important piece of information. It is the financial safety net of a company.

We support the full disclosure of company statements to government. As well, we support the reporting of a company's minimum continuing capital and surplus requirements.

With respect to the onus being on the consumer, I think it was recognized by the witnesses appearing on behalf of Confederation Life that all participants in the business of financial institutions, including consumers, have a responsibility to exercise judgment and discipline in terms of where they place their business. Our members confirm that the Canadian consumer has come to realize that there is a greater personal obligation on their part, as well as their agent's, to assess the financial stability of a company. We do not want to have another Confederation Life. No policyholder is anxious to depend on the administrator of a compensation fund, such as CompCorp, to settle their affairs.

Finally, federal-provincial harmonization and laying the groundwork for harmonization discussions with the provinces is mostly a good news story. Ontario has updated the regulatory framework for credit unions. They have done it on the basis of harmonizing with the federal legislation. British Columbia has done the same thing. A copy of a recent letter from the Minister of

*[Translation]*

Pour ce qui est du débat actuel au sujet de l'indépendance des conseils d'administration et l'opportunité d'avoir comme membres des personnes nommées par la direction, par rapport à un conseil pleinement indépendant, nous aimerions que soit réalisé un juste équilibre de façon à ce qu'aucun département de la compagnie n'ait la préséance. Nous n'aimerions pas voir se répéter la catastrophe qui a frappé la banque Barings. Cela pourrait arriver sur la base d'une collusion de toute une série de gens. Cependant, nous espérons que notre régime réglementaire et les contraintes de divulgation au sommet des entreprises sont suffisamment solides.

Nous souscrivons à la recommandation contenue dans le rapport de 1994 de votre comité traitant de la divulgation des données financières par le BSIF et visant à assurer que les données figurant dans les déclarations réglementaires annuelles des assureurs, sur le formulaire BSIF 54, soient de la plus haute qualité et clarté et que le BSIF rende ces données publiques. Nous avons présenté une liste de données sur les compagnies dont le BSIF a décidé, pour quelque raison obscure, qu'elles ne devaient pas être divulguées. Nous avons exprimé notre désir de voir dans leur intégralité les renseignements concernant 1993. Nous espérons que ces renseignements ne seront pas gardés cachés en 1994. Nous avons annexé à notre mémoire une copie de notre lettre au BSIF.

Nous préconisons que les renseignements concernant les surplus d'exploitation affectés et non affectés d'une compagnie restent dans le domaine public. Nous ne sommes pas des experts en la matière. Nous savons que les règles comptables n'autorisent pas les compagnies à faire une ségrégation entre leurs surplus affectés et non affectés. Or, nous pensons que c'est là un élément d'information important. C'est le filet de sécurité financière d'une compagnie.

Nous sommes en faveur de la pleine divulgation des états financiers des compagnies au gouvernement. Par ailleurs, nous préconisons la divulgation des besoins minimaux continus en capital et en surplus d'exploitation.

Pour ce qui est de la responsabilité du consommateur, je pense que les témoins comparaissant au nom de Confédération-Vie ont admis qu'il incombe à tous les participants aux affaires des institutions financières, les consommateurs compris, de faire preuve de discernement et de discipline quant au choix des sociétés avec lesquelles ils traitent. Nos membres confirment que les consommateurs canadiens réalisent aujourd'hui qu'eux-mêmes, ainsi que leurs agents, ont une plus grande obligation personnelle d'évaluer la stabilité financière d'une compagnie. Nous ne voulons pas une répétition de la faillite de Confédération-Vie. Aucun détenteur de police ne veut être à la merci de l'administrateur d'un fonds d'indemnisation, tel que CompCorp, pour régler ses affaires.

Enfin, l'harmonisation fédérale-provinciale et l'amorce de discussions avec les provinces en vue de l'harmonisation sont une bonne nouvelle. L'Ontario a remis un jour le régime réglementaire des caisses de crédit. Il l'a fait sur la base d'une harmonisation avec la législation fédérale. La Colombie-Britannique a fait de même. Nous avons joint à notre mémoire la copie d'une lettre

[Text]

Financial and Corporate Relations of British Columbia to LUAC is in our submission. It seems that Saskatchewan is moving in the same direction. Alberta is proposing such legislation in the next few weeks. It is debatable whether or not it will match up on a harmonization basis. We hope it will.

A legal challenge is being mounted in Saskatchewan in this regard. It will be interesting to see what happens. It is a potential story which could have serious ramifications from a harmonization standpoint.

**The Chairman:** Mr. Glover, are you intervening in the court case in Saskatchewan?

**Mr. Glover:** We are not intervening, but we have provided information. We have not made a direct intervention. There is a reason for that, but I am not sure what it is, Mr. Chairman.

We would like to see the IBRs promulgated under the Cooperative Credit Associations Act. That has not yet happened.

We think the 1992 framework works effectively. There are enough safeguards to protect the consumer against coercion or undue influence in purchasing insurance. The potential for abuse or confidential information is minimized and the consumer's right to privacy is protected.

As our chairman said, we are looking forward to the review in 1996, which will focus on retailing issues.

**The Chairman:** As usual, LUAC has done a superb job of presenting a detailed brief. We appreciate that your organization takes seriously your appearances before this committee.

**Senator Sylvain:** Mr. Glover, you said that LUAC does not object to subsidiaries of banks selling life insurance. How many banks have availed themselves of that facility? What has been the effect of their marketing on the life insurance market in Canada?

**Mr. Glover:** A number of banks have set up insurance departments or insurance subsidiaries. Clearly, only the CIBC appears to be extremely active.

**Senator Sylvain:** Is that in terms of life insurance? I know they are active in casualty and property.

**Mr. Glover:** Yes. They are active in life, property and casualty. Recently, they have begun to market a term product. I do not have information as to their level of success.

My understanding is that the people at CIBC who are selling life insurance are members of LUAC. We encourage them to be members of our organization and to take our educational courses. We welcome that level of competition.

**Senator Sylvain:** Are they trained to adhere to your standards?

**Mr. Glover:** Yes. I can say with confidence that that is their objective. It is certainly our objective.

[Traduction]

récente du *Minister of Financial and Corporate Relations* de Colombie-Britannique à nous adressée. Il semble que la Saskatchewan aille dans le même sens. L'Alberta déposera une législation similaire dans les prochaines semaines. Il reste à savoir si ce projet de loi sera suffisamment harmonisé. Nous l'espérons.

Une contestation judiciaire à cet égard est en train d'être organisée en Saskatchewan. Il sera intéressant de voir ce qu'il en adviendra. Cela pourrait avoir de profondes ramifications du point de vue de l'harmonisation.

**Le président:** Monsieur Glover, êtes-vous un intervenant dans la contestation judiciaire en Saskatchewan?

**M. Glover:** Nous n'intervenons pas, mais nous avons fourni des renseignements. Nous ne sommes pas intervenus directement. Il y a une raison à cela, mais je ne sais pas trop ce qu'elle est, monsieur le président.

Nous aimerions que le Règlement sur les assurances soit promulgué sous le régime de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Cela n'a pas encore été fait.

Nous pensons que le cadre de 1992 fonctionne bien. Il y a suffisamment de garde-fous pour protéger le consommateur contre la coercion ou les influences indues lors de l'achat d'assurances. L'usage abusif potentiel de renseignements confidentiels est minimisé et la vie privée du consommateur est protégée.

Ainsi que notre président l'a dit, nous attendons avec impatience l'examen de 1996 qui se concentrera sur la vente au détail.

**Le président:** Comme à l'accoutumée, l'AAVC a fait un excellent travail et nous a présenté un mémoire des plus détaillés. Nous apprécions que vous preniez aussi au sérieux vos comparutions devant notre comité.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Glover, vous avez dit que l'AAVC n'est pas opposée à ce que les filiales de banques vendent de l'assurance-vie. Combien de banques se sont dotées de telles filiales? Quel a été l'effet de leur activité sur le marché de l'assurance-vie canadien?

**M. Glover:** Un certain nombre de banques ont mis sur pied des départements d'assurance ou des filiales d'assurance. À l'évidence, seule la CIBC semble être très active dans ce domaine.

**Le sénateur Sylvain:** Parlez-vous là de l'assurance-vie? Je sais qu'elle est très active dans l'assurance risques divers et l'assurance de biens.

**M. Glover:** Oui. Elle est active dans les trois secteurs. Elle a commencé récemment à vendre un produit à terme. Je ne sais pas avec quel succès.

Je crois savoir que la filiale de la CIBC qui vend de l'assurance-vie est membre de notre association. Nous les encourageons à devenir membres et à suivre nos cours de formation. Nous saluons cette concurrence.

**Le sénateur Sylvain:** Ont-ils la formation voulue pour respecter vos normes?

**M. Glover:** Oui. Je puis vous assurer que c'est leur objectif. C'est certainement le nôtre.

[Texte]

**Senator Sylvain:** Does the same situation exist in Quebec with Caisses Populaires selling insurance through their branches? Are they involved in the life insurance business, as well as casualty and property?

**Mr. Glover:** I do not believe so.

**Senator Sylvain:** They used to be.

My next question relates to corporate governance. In your submission you emphasize the fact that insurance companies and banks are different. They have different objectives. They work on different timeframes. If they belong to the same group and have common corporate governance, what advantages or disadvantages would that present to the public? You mentioned accounting reserves. Do you see any danger in one or the other identity being affected by the fact that it is lumped in with another type of operation? In other words, would the banks be affected by the fact that the insurance company is under the same general governance or vice versa?

**Mr. Glover:** That would be speculative at best. The point we make about wanting to know what firms are doing downstream applies. We wonder if you would get that type of breakout if a deposit-taker had within its own organization insurance and a host of other products. However, I do not see any inconsistencies in having corporate governance standards unique to insurance companies separate from those that are unique to deposit-takers. Since insurance companies are insurance companies and the insurance companies of deposit-takers are subsidiaries, they must play by those corporate governance standards.

**The Chairman:** You indicated you are still having trouble getting some of the data that you think ought to be released by OSFI. I am under the impression that many of those problems have been alleviated. If not, it is important for us to understand why not because we will do what we can to alleviate them. Is this a current problem, or is it the problem we had six months ago when you appeared before us?

**Mr. Glover:** It is a current problem.

**The Chairman:** Has nothing changed?

**Mr. Glover:** Yes.

Appendix C of our brief is a copy of our letter to OSFI together with a spread sheet with the data location and some comments. I would be hard pressed to get into a serious dialogue about what the spread sheet means.

**The Chairman:** Have you had a reply to your letter?

**Mr. William T. Babcock, Vice President, Public Affairs, Life Underwriters Association of Canada:** We have had an interim reply. OSFI is currently reviewing this question. They are having ongoing discussions with all financial service sectors about strengthening OSFI regulations and standards.

The indication we had, and I believe Mr. Glover alluded to it, was that the GAAP rules in respect to unappropriated surplus and free surplus should be declared. That was the practice in the past.

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** La même situation prévaut-elle au Québec où les Caisses Populaires vendent de l'assurance dans leurs succursales? Offrent-elles également de l'assurance-vie, en sus de l'assurance risques divers et de l'assurance de biens?

**M. Glover:** Je ne crois pas.

**Le sénateur Sylvain:** Elles le faisaient.

Ma question suivante porte sur la régie des sociétés. Vous soulignez dans votre mémoire que les compagnies d'assurance et les banques diffèrent. Elles poursuivent des objectifs différents. Elles ont des horizons temporels différents. Si elles appartiennent au même groupe et ont des conseils d'administration communs, quels avantages ou inconvénients cela présente-t-il pour le public? Vous avez mentionné les réserves comptables. Y a-t-il un danger que l'une ou l'autre entité souffre du fait d'être groupée avec un autre genre d'activité? En d'autres termes, les banques seraient-elles fragilisées par le fait que la compagnie d'assurance dépend de la même direction, ou inversement?

**M. Glover:** Le même raisonnement qui nous fait désirer de savoir ce que les sociétés font en aval s'applique. Nous nous demandons si on aurait ce genre de ventilation si une institution de dépôts avait en son sein un département assurance en sus de toute une série d'autres produits. Cependant, je ne vois pas ce qui empêcherait d'avoir des normes de régie propres aux compagnies d'assurance, distinctes de celles des banques. Puisque les compagnies d'assurance sont des compagnies d'assurance et que les compagnies d'assurance des banques sont des filiales, elles doivent respecter les mêmes normes de régie.

**Le président:** Vous avez indiqué que vous éprouvez encore de la difficulté à obtenir certaines des données dont vous pensez qu'elles devraient être rendues publiques par le BSIF. J'avais l'impression que bon nombre de ces problèmes avaient été réglés. Si ce n'est pas le cas, il importe pour nous de savoir pourquoi, car nous ferons de notre mieux pour les régler. Est-ce là un problème persistant, est-ce le même problème qui se posait il y a six mois lorsque vous avez comparu ici?

**M. Glover:** C'est un problème persistant.

**Le président:** Rien n'a changé?

**M. Glover:** Oui.

À l'annexe C de notre mémoire vous avez copie de notre lettre au BSIF, avec un tableau de ventilation indiquant les données manquantes et quelques commentaires. J'aurais bien du mal à vous expliquer en détail ce que signifie le tableau.

**Le président:** Avez-vous obtenu réponse à votre lettre?

**M. William T. Babcock, vice-président, affaires publiques, Association des assureurs-vie du Canada:** Nous avons eu une réponse provisoire. Le BSIF se penche actuellement sur cette question. Des discussions sont actuellement en cours avec tous les secteurs des services financiers concernant le renforcement de la réglementation et des normes du BSIF.

L'indication que nous avons eue, et je pense que M. Glover y a fait allusion, est que les règles comptables concernant les surplus affectés et non affectés devraient faire l'objet d'une déclaration.



[Text]

It is really the nub of this question. Let me say that we have started discussions with OSFI on this issue.

**Mr. Glover:** May I add that recently they have convened a hearing with interested parties to discuss this issue. Our associate legal counsel was a participant. I do not believe that there has been a report.

**The Chairman:** Would you keep us informed on that question? A lot of this was started in this committee a year ago. We were under the impression that the walls had started to crumble and that the process had started to open up. If that is not the case, then we would like to weigh in to see if there is anything we can do.

**Mr. Glover:** We have established a program whereby we will be able to supply this information to our members on a bulletin board and subscriber basis so that they can build their own spread sheets, if they so desire. We feel we need that information so that agents can access it with due care, giving the consumer the best advice possible.

**The Chairman:** I want to understand precisely where the process stands with respect to a couple of the other information recommendations contained in the privacy section of your brief.

You talk about credit information regulations being proclaimed. That implies that they have been drafted.

**Mr. Glover:** Yes, they were drafted some time after June of 1992. There is no broad support for their promulgation, although we are certainly in favour of their being promulgated.

**The Chairman:** That leads me to conclude that we will have to have the department back at the end of these hearings. It would be helpful if you could tell us today or in a subsequent note about the specific cases.

Further on in your brief you deal with regulations governing credit unions. You point out that they have yet to be proclaimed. It would be helpful for us to understand where in the process a number of these issues stand, starting with the initial draft of regulations through to their ultimate proclamation. If they are all ready except for some conflict within industry circles, that is a different issue than if there has not been an initial draft prepared. It would be helpful to have that information for when we bring representatives from the department back.

**Mr. Glover:** I believe both those items were referred to in the paper prepared by the Department of Finance.

**The Chairman:** They were. I was under the impression that some of them were not to be put off to 1997. Some of them were supposed to be done in a fairly short period of time.

LUAC has always been thoughtful and fairly detailed in its comments to us. I would appreciate your views on an issue that you raised indirectly at the beginning of your comments. You talked about increasing concentration in the deposit-taking sector. Your view is that the issue should be looked at by the Department

[Traduction]

C'était la pratique par le passé. C'est vraiment le coeur de cette affaire. Disons que nous avons entamé des discussions avec le BSIF à ce sujet.

**M. Glover:** J'ajouterais que le bureau a convoqué récemment une réunion des parties intéressées pour traiter de cette question. Notre conseiller juridique associé y était. Je ne pense pas qu'il y ait déjà eu de rapport.

**Le président:** Voudriez-vous nous tenir informés de cette question? Une bonne partie de tout ce mouvement a débuté à ce comité il y a un an. Nous avions l'impression que les murs commençaient à tomber et que le processus était devenu un peu plus ouvert. Si ce n'est pas le cas, nous aimerions le savoir pour voir si nous ne pouvons pas faire quelque chose.

**M. Glover:** Nous avons créé un programme qui nous permettra de fournir ces renseignements à nos membres par panneau d'affichage et sur abonnement, afin qu'ils puissent construire leurs propres tableaux de ventilation, s'ils le souhaitent. Nous pensons avoir besoin de ces renseignements afin que les agents puissent y accéder avec la diligence voulue et donner aux consommateurs les meilleurs conseils possibles.

**Le président:** Je veux être sûr de bien comprendre où en est le processus concernant diverses autres recommandations relatives à l'information contenue dans le chapitre sur la vie privée de votre mémoire.

Vous parlez de la promulgation d'un règlement sur l'information de crédit. Cela implique que ce règlement a été rédigé.

**M. Glover:** Oui, il a été rédigé après juin 1992. Sa promulgation ne bénéficie pas d'un large appui, bien que nous soyons tout à fait en faveur de cette promulgation.

**Le président:** Cela m'amène à conclure que nous devons convoquer de nouveau le ministère à la fin de nos audiences. Il serait utile que vous nous signaliez aujourd'hui ou dans une note ultérieure quelques cas spécifiques.

Plus loin dans votre mémoire, vous parlez d'un règlement régissant les caisses de crédit. Vous dites là encore qu'il n'a pas encore été promulgué. Il serait utile que nous sachions à quel stade du processus sont rendues diverses mesures de cette sorte, depuis le stade de la rédaction initiale jusqu'à la promulgation ultime. Si ces règlements sont déjà prêts, à l'exception de certains conflits du côté de l'industrie, la question est tout à fait différente de celle qui se poserait si aucune ébauche n'avait été préparée. Il serait bon que nous disposions de ces renseignements avant de recevoir à nouveau des représentants du ministère.

**M. Glover:** Je pense que ces deux questions sont abordées dans le document qui a été préparé par le ministère des Finances.

**Le président:** C'est exact. J'avais l'impression que certaines d'entre elles ne devaient pas attendre jusqu'en 1997. En effet, certaines devaient donner très rapidement lieu à des mesures.

L'AACV nous a toujours fait part d'observations très réfléchies et très détaillées. J'aimerais savoir ce que vous pensez d'une question que vous avez soulevée indirectement au tout début de vos remarques. Vous avez parlé d'une augmentation de la concentration dans le secteur des sociétés de dépôt. Vous êtes

[Texte]

of Finance. In your comments, you referred specifically to the deposit-taking sector until you came to the end of your remarks. In the last line, you shift from the words "deposit-taking sector" to the words "the financial services sector". There is a big difference between the two.

We would like to understand how you think we ought to begin to measure concentration in the financial services sector. We are not talking about deposit-taking institutions alone. I suspect that if you look at the sector as a whole, it is probably true that the five major banks are lower in terms of total assets when compared with the top ten insurance companies.

One of the issues that needs to be addressed in the 1996-97 review is the question of what "concentration" really means in the sense of what is being measured. You gave all your numbers in one area but drew your conclusion from a substantially larger set. You may want to make some comments on that now, or you may want to think about it over the next few months. It will be an important issue for this committee when we come to 1996-97.

**Mr. Glover:** We have already identified that as an issue which must be addressed in the next round because we have heard you say that big is not necessarily bad. We are not frightened by that aspect of it either. In fact, we were picking up what we had seen in the paper of the Department of Finance. We recommend that the increasing level of concentration in the hands of the five largest chartered banks in the financial services sector must be addressed. It must be addressed because it is approaching the 65 per cent threshold level.

**The Chairman:** It is approaching the 65 per cent threshold among deposit-taking institutions and not the financial services sector as a whole.

I gather you are generally supportive of the position the committee took with respect to the policyholder protection board and a variety of other issues covered in our November report. Those issues are echoed in the government's white paper. We did not ask you to comment on that, but it would be helpful to know your position. It was our impression that you were supportive. Is that a fair impression?

**Mr. Glover:** We need more dialogue within the industry in order to understand the policyholder protection aspects and to ensure that we understand all sides of the issue. We are not quite there yet.

However, there is general support with respect to consumer protection. There has to be fairness across the board. We understand that in reality there is no such thing as a perfectly informed teller and a perfectly informed consumer. That is not likely to happen. There has to be some level of protection.

[Translation]

d'avis que la question devrait être examinée par le ministère des Finances. Dans vos remarques, vous n'avez fait tout particulièrement état du secteur des sociétés de dépôt qu'à la toute fin de votre exposé. À la dernière ligne, vous ne parlez plus de «secteur des sociétés de dépôt» mais bien de «secteur des services financiers». Il y a une grosse différence entre les deux.

Nous aimerions comprendre pour quelles raisons vous pensez que nous devrions commencer à mesurer la concentration dans le secteur des services financiers. Nous ne parlons pas des seules institutions de dépôt. Je suppose que si vous regardiez le secteur dans son ensemble, il serait sans doute vrai que les cinq principales banques ont un avoir inférieur à celui des dix premières compagnies d'assurance.

L'une des questions qu'il nous faudra aborder dans l'examen 1996-1997 est celle de ce que signifie véritablement la concentration dans le contexte de ce qui est mesuré. Vous avez donné tous vos chiffres dans un domaine, mais vous avez tiré votre conclusion d'un ensemble de données plus vaste. Vous pourriez peut-être vous prononcer là-dessus maintenant, à moins que vous ne préfériez y réfléchir au cours des prochains mois. Il s'agira là d'une question importante pour le comité lorsqu'il sera question de l'examen 1996-1997.

**M. Glover:** Nous avons déjà inséré cette question dans la liste de celles qu'il nous faudra examiner dans la prochaine ronde, car nous vous avons entendu dire que ce n'est pas forcément une mauvaise chose que d'être gros. Cet aspect-là ne nous effraie pas nous non plus. En fait, nous reprenions ce que nous avions vu dans le document du ministère des Finances. Nous recommandons que soit examinée l'augmentation du niveau de concentration aux mains des cinq plus grosses banques à charte dans le secteur des services financiers. Il importe d'examiner cette question, car cela approche des 65 p. 100.

**Le président:** Cela approche des 65 p. 100 parmi les institutions de dépôt mais non au niveau du secteur des services financiers dans son ensemble.

Je devine que vous êtes dans l'ensemble favorables à la position adoptée par le comité relativement à l'office de protection des détenteurs de police et à une variété d'autres questions couvertes dans notre rapport de novembre. Ces questions sont reprises dans le Livre blanc du gouvernement. Nous ne vous avions pas demandé de vous prononcer là-dessus, mais il serait utile que nous connaissions votre position. Nous avions l'impression que vous étiez favorables à cela. Est-ce le cas?

**M. Glover:** Il nous faut davantage de dialogue au sein de l'industrie de façon à comprendre les aspects protection des détenteurs de police et à être certains de bien cerner tous les aspects de la question. Nous n'en sommes pas encore là.

La question de la protection des consommateurs jouit cependant d'un appui généralisé. Il faut qu'il y ait équité d'un bout à l'autre du système. Nous comprenons que, dans la réalité, cela n'existe pas un caissier de banque tout à fait au courant, pas plus qu'un consommateur tout à fait au courant. Il y a peu de chances de rencontrer cela. Il faut qu'il y ait un certain niveau de protection.

[Text]

We are less troubled if whatever is out there is standard. We will not object if it comes down to some basic protection and some level of co-insurance, as long as it is consistent across all sectors.

**The Chairman:** Having read our report and the government's white paper, do you have a problem with not giving CDIC-type government guarantee protection to the policyholder protection board? As you know, that is a controversial issue with the companies. I have not heard your comments on that.

**Mr. Glover:** I think the answer is yes, and I think we said that in the last round. We do not look on it as a hand-out. We look at it as a financial back-stop and access to credit, if it is needed by the industry. We took that position when we were here last fall. It is still our position.

**Senator Sylvain:** "Fairness" has been mentioned a number of times today. You talked about the teller in a bank who informs you that when you do business with the bank, the government will guarantee your deposit. You talked about the person in the insurance company who tells you that when you do business with them, the industry will guarantee it. Do you see an essentially important marketing confidence difference between these two people?

**Mr. Caponi:** There is no question that there is a difference. If another major company went down, there is no question that it would create serious problems for CompCorp. We know that, currently, CDIC is in the hole.

The rules that Mr. Glover mentioned have to be the same for all people in the marketplace. We could not have co-insurance on our side while the banks market similar products with full guarantees.

**Mr. Glover:** There is a public perception that there is a difference between government backing and industry backing. I am a real fan of industry backing. We stand on our own feet and do the right thing for policyholders, something which, historically, this industry has done. It will do that again in the Confederation Life situation. Nevertheless, there is still the public perception that there is government backing on the one hand and not on the other. That is a competitive mismatch.

**The Chairman:** Thank you, gentlemen, for what has been, as usual, a most helpful brief.

Senators, we are now shifting gears and moving to consideration of Bill C-59. Our next two witnesses are from the Department of Finance. They are Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy, and Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer.

Mr. Farber will give a brief summary of Bill C-59, and then we will discuss the bill. As usual, there may be a number of other

[Traduction]

Nous serons moins inquiets si ce qui existe est normalisé. Nous n'aurons pas d'objection s'il est prévu une protection de base et un certain niveau de co-assurance, à condition qu'il y ait uniformité au niveau de tous les secteurs.

**Le président:** Ayant lu notre rapport ainsi que le Livre blanc du gouvernement, y voyez-vous un problème si une garantie de protection gouvernementale du genre SADC n'est pas accordée à l'office de protection des détenteurs de police? Comme vous le savez, il s'agit là d'une question fort controversée du côté des compagnies. Nous n'avons pas entendu vos vues là-dessus.

**M. Glover:** Je pense que la réponse est oui, et je pense que nous avons dit cela lors de la dernière ronde. Nous n'y voyons pas un cadeau. Nous y voyons une garantie financière et un mécanisme d'accès au crédit, au cas où l'industrie en ait besoin. C'était notre position lorsque nous avons comparu devant vous l'automne dernier, et celle-ci n'a pas changé.

**Le sénateur Sylvain:** L'«équité» a été mentionnée plusieurs fois aujourd'hui. Vous avez parlé du caissier ou de la caissière à la banque, qui vous fait savoir que lorsque vous faites affaire avec la banque, le gouvernement garantira votre dépôt. Vous avez parlé de l'employé de la compagnie d'assurance qui vous dit que lorsque vous faites affaire avec celle-ci, l'industrie garantira la transaction en question. Pensez-vous qu'il existe entre ces deux personnes une différence importante sur le plan commercialisation de la confiance?

**M. Caponi:** Il est évident qu'il existe une différence. Si une autre importante compagnie devait s'écrouler, il est certain que cela créerait de graves difficultés pour CompCorp. Nous savons que la SADC est en ce moment dans le trou.

Les règles dont a fait état M. Glover doivent être les mêmes pour tous les intervenants sur le marché. Nous ne pourrions pas avoir de la co-assurance de notre côté si les banques vendent des produits semblables avec de pleines garanties.

**M. Glover:** Le public a l'impression qu'il y a une différence entre le soutien offert par le gouvernement et celui offert par l'industrie. Je suis quant à moi un partisan enthousiaste du soutien assuré par l'industrie. Nous tenons debout tout seuls et nous agissons dans l'intérêt des détenteurs de police; c'est là une chose que l'industrie a toujours faite. C'est ce qu'elle fera, encore une fois, dans le cas de Confédération-Vie. Il n'en demeure pas moins que le public a l'impression qu'il y a l'appui du gouvernement d'un côté, mais pas de l'autre. Il y a déséquilibre sur le plan de la concurrence.

**Le président:** Merci, messieurs, pour un mémoire qui nous a été des plus utiles.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons maintenant changer de vitesse et passer à l'examen du projet de loi C-59. Les deux témoins que nous allons maintenant recevoir nous viennent du ministère des Finances. Il s'agit de M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, et de M<sup>me</sup> Lucy Brickman, agente, Politique de l'impôt.

M. Farber fera un bref résumé du projet de loi C-59, puis en abordera certains aspects. Il y aura peut-être, comme à l'habitude,



## [Texte]

policy questions which may interest us even if they do not relate directly to Bill C-59.

**Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy, Department of Finance:** Mr. Chairman, once again, it is a pleasure to appear before the committee and to offer some opening comments with regard to Bill C-59.

As members of the committee are aware, this bill implements a number of the tax measures announced in the February 1994 budget. Much of the legislation that we will be discussing this morning has been released in draft form for consultation with taxpayers and their advisers. Consultation is ongoing on draft legislation relating to other measures in the 1994 budget, namely, foreign affiliate and debt forgiveness rules, as well as rules affecting financial institutions. A second bill, Bill C-70, which is the balance of the 1994 budget legislation, was tabled recently in the House of Commons.

The amendments to the Income Tax Act contained in Bill C-59 implement the following measures, which I will summarize for you.

One of the main measures is the elimination of the capital gains exemption. This measure eliminates the \$100,000 capital gains exemption previously available to individuals. It also provides an election to be filed with 1994 income tax returns to enable individuals to claim the exemption in respect of the eligible portion of capital gains accrued before February 22, 1994.

The amendment dealing with the taxation of employee benefits from life insurance policies ensures the full benefit that an employee receives as a result of an employer-provided life insurance coverage will be treated as a taxable benefit to the employee. Prior to the 1994 budget, only coverage over \$25,000 resulted in a taxable benefit. This measure took effect as of July 1, 1994.

There is another provision regarding the income testing of the age tax credit. This amendment provides that the age tax credit calculation will be reduced by 15 per cent of an eligible individual's net income over \$25,921. With this income threshold, which will be indexed, the credit will be phased out completely for individuals with net incomes over \$49,134. For 1994, the reduction will be one-half the amount otherwise determined.

Provisions pertaining to the Home Buyers' Plan will modify and extend the plan indefinitely for first-time home buyers. The plan was scheduled to expire in March of 1994. An individual may withdraw up to \$20,000 from his RRSP to purchase a first home. Amounts withdrawn must be paid back according to a 15-year repayment schedule.

## [Translation]

un certain nombre d'autres questions de politique qui nous intéresseront, même si celles-ci ne se rattachent pas directement au projet de loi C-59.

**M. Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt, ministère des Finances:** Monsieur le président, je suis de nouveau heureux de comparaître devant le comité et de vous faire certaines remarques liminaires sur le projet de loi C-59.

Comme le savent les membres du comité, le projet de loi met en oeuvre nombre des mesures fiscales annoncées dans le budget de février 1994. Le gros des articles dont nous discuterons ce matin ont été diffusés sous forme d'ébauches dans le but de consulter les contribuables et leurs conseillers. La consultation se poursuit toujours relativement à l'ébauche de textes législatifs contenant d'autres mesures énoncées dans le budget 1994, notamment les règles en matière de sociétés affiliées étrangères et de radiation de dettes, ainsi que les règles touchant les institutions financières. Un deuxième projet de loi, le projet de loi C-70, englobant le reste des modifications législatives exigées par le budget de 1994, a été déposé récemment à la Chambre des communes.

Les modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu contenues dans le projet de loi C-59 mettent en oeuvre un certain nombre de mesures, dont je vais maintenant vous faire le résumé.

L'une des principales mesures est la suppression de l'exonération des gains en capital. Cette mesure vient supprimer l'exonération en gains en capital de 100 000 \$ dont pouvaient jusqu'ici se prévaloir les particuliers. Elle permet également de faire un choix dans sa déclaration d'impôt 1994 et de demander l'exonération de la partie admissible des gains en capital accumulés avant le 22 février 1994.

La modification concernant l'imposition d'avantages aux employés découlant de polices d'assurance-vie prévoit que l'intégralité de l'avantage que procure à un employé une police d'assurance-vie offerte par son employeur soit traitée comme un avantage imposable. Avant le budget de 1994, seules les tranches de protection supérieures à 25 000 dollars donnaient lieu à un avantage imposable. Cette mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1994.

Une autre disposition réduit le crédit pour personnes âgées en fonction du revenu de l'intéressé. La modification prévoit que soient retranchés du montant 15 p. 100 de l'excédent du revenu du particulier sur 25 921 dollars. Étant donné ce seuil, qui sera indexé, le crédit disparaîtra entièrement dans le cas des personnes dont le revenu net est supérieur à 49 134 dollars. Pour l'année 1994, la réduction ne représentera que la moitié du montant qui sera retranché dans les années subséquentes.

Les dispositions relatives au régime d'accèsion à la propriété modifieront et maintiendront indéfiniment le régime pour les personnes qui achètent leur première maison. Le régime devait expirer en mars 1994. Tout particulier peut retirer jusqu'à concurrence de 20 000 dollars de son REER en vue de l'achat de sa première maison. Les sommes ainsi retirées doivent être remboursées conformément à un calendrier de remboursement échelonné sur 15 ans.

## [Text]

The charitable donations tax credit for individual donations to charities and to certain other bodies is calculated at 17 per cent of the first \$250 of total donations and 29 per cent of the remaining portion. This amendment lowers the threshold from \$250 to \$200 effective as of 1994.

The reduction of the tax deduction in respect of business meals and entertainment expenses reduces the percentage that may be recognized for tax purposes from 80 per cent to 50 per cent. It applies to such expenses incurred after February 21, 1994 and in respect of meals consumed and entertainment enjoyed after February of 1994.

The restriction of use of tax shelters involving partnership interests restricts the use of certain tax shelters by requiring that limited and certain other passive partners report any negative adjusted cost base in their partnership interest as a capital gain at the end of a fiscal period of the partnership. These measures generally apply after February of 1994.

There is also a provision regarding the curtailment of tax avoidance through corporate divisive reorganizations. These amendments are designed to prevent the use of a tax avoidance technique commonly referred to as a purchase butterfly. A purchase butterfly allows a capital gain at the corporate level to be deferred until the asset is disposed of ultimately by the purchaser in a subsequent taxable transaction. These amendments generally apply after February of 1994 and ensure that the corporate tax base with respect to dispositions of capital assets will be preserved.

The measures with respect to the adjustments to investment tax credits implement the elimination of the Special Investment Tax Credit and the regional component of the Scientific Research and Experimental Development Tax Credit. As well, they reduce the Atlantic Investment Tax Credit from 15 per cent to 10 per cent. These changes will apply to expenditures and acquisitions after 1994, unless the property is acquired in relation to a project that was under construction at the time of last year's budget.

Amendments concerning the reduction of the small business deduction progressively reduce the small business deduction available to larger Canadian-controlled private corporations. The deduction lowers the basic federal tax rate on the first \$200,000 of active business income and will be reduced progressively for corporations with taxable capital between \$10 million and \$15 million. The deduction will be eliminated at the \$15 million level. These measures generally apply to taxation years ending after June of 1994.

As a consequence of these changes to the small business deduction, Bill C-59 also contains measures to prorate the scientific research and experimental expenditure limit on the same basis.

The last measure with which I wish to deal is the tax deduction for contributions to mine reclamation funds. Bill C-59 contains amendments to allow a tax deduction of mandatory contributions

## [Traduction]

Le crédit d'impôt pour les dons de bienfaisance faits par des particuliers à des organismes de charité et autres a été fixé à 17 p. 100 des premiers 250 000 dollars du total des dons et à 29 p. 100 de toute partie dépassant ce montant. La modification ramène le seuil de 250 \$ à 200 \$ à compter de l'année 1994.

Le pourcentage des frais de repas et de divertissements d'affaires pris en compte aux fins de l'impôt est ramené de 80 à 50 p. 100. Le changement s'applique à toutes les dépenses de ce type effectuées après le 21 février 1994 et à tous les repas et divertissements consommés après février 1994.

En ce qui concerne l'utilisation de participations dans les sociétés de personnes en tant qu'abris fiscaux, les commanditaires et autres associés passifs seront tenus de déclarer le prix de base rajusté négatif de leur participation dans une société de personnes à titre de gain en capital. Ces nouvelles dispositions interviendront après février 1994.

Il y a également une disposition visant à limiter l'évitement de l'impôt au moyen de réorganisations papillon de sociétés. Les modifications visent en effet à empêcher le recours à la technique d'évitement d'impôt appelée communément « achat papillon ». Un tel achat permet le report d'un gain en capital au niveau de la société jusqu'à la vente par l'acheteur de l'actif dans le cadre d'une transaction imposable subséquente. Ces modifications s'appliqueront généralement après février 1994 et garantiront le maintien de l'assiette fiscale des corporations relativement à la disposition d'actifs.

Les mesures relatives aux crédits d'impôt à l'investissement supprimeront le crédit d'impôt à l'investissement spécial et la composante régionale du crédit relatif aux activités de recherche scientifique et de développement expérimental. Elles ramèneront par ailleurs de 15 à 10 p. 100 le crédit d'impôt à l'investissement dans la région Atlantique. Ces changements s'appliqueront aux dépenses et acquisitions effectuées après 1994, à moins que le bien ne soit acheté relativement à un projet qui était en chantier lors de l'annonce du budget de l'an dernier.

Les modifications concernant la déduction accordée aux petites entreprises réduiront progressivement cette déduction dans le cas des grosses sociétés privées sous contrôle canadien. La déduction diminue le taux d'imposition fédérale de base pour la première tranche de 200 000 dollars de revenus d'activité et celle-ci sera réduite progressivement pour les sociétés dont le capital imposable se situe entre 10 millions et 15 millions de dollars. Elle ne sera plus offerte dès que le capital atteindra le seuil de 15 millions de dollars. Ces mesures s'appliqueront généralement aux années d'imposition prenant fin après juin 1994.

En conséquence de ces changements à la déduction accordée aux petites entreprises, le projet de loi C-59 contient également des mesures visant à établir au prorata la limite des dépenses pour activités de recherche scientifique et de développement expérimental en fonction du même barème.

La dernière mesure dont j'aimerais traiter est la déduction pour contributions à un fonds de restauration minière. Le projet de loi C-59 permet de déduire les contributions obligatoires versées à



[Texte]

made to mine reclamation trust funds in the year that such contributions are made. Contributions made to such trusts established after February 22, 1994 will qualify.

Mr. Chairman, that is a brief summary of the major items contained in Bill C-59. There are a number of other related amendments to these provisions. Generally speaking, these are the main measures in Bill C-59.

**Senator Sylvain:** Mr. Chairman, my question is one which I have always wanted to ask. I hope that one of the witnesses will be able to clear it up for me. It has to do with the \$500,000 lifetime capital gains exemption. I will give an example.

Let us say I have two sons who both buy pieces of property. One piece of property is next to the highway, while the other is behind it. They are both the same size and cost the same price. The piece of property on the side of the highway cannot be farmed because farming is prohibited. However, the property behind the highway can be farmed. Therefore, the son gets someone to farm it.

Let us say that, eventually, Wal-Mart comes around and decides to buy the pieces of property. The piece of property that is next to the highway that is not being farmed is subject to capital gains tax. The piece of property behind it has a \$500,000 exemption.

I thought the tax system was supposed to treat everyone equally and fairly. Could you explain to me how this type of situation, which happens with some frequency, is fair?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, while I understand this is just an example, there are a number of important details about which we will have to make certain assumptions in the context of the example. One of the assumptions has to be a particular date as to when this land was acquired.

**Senator Sylvain:** They were both acquired at the same time.

**Mr. Farber:** It has to be at the same time relative to the budget provision. One of them might be eligible for the \$100,000 lifetime capital gains exemption. The other, depending on whether it was ever used in the business of farming, may not be eligible for the \$500,000 exemption altogether. I say that because the \$500,000 lifetime capital gains exemption has some requirements in it. That is to say, to the extent it is available for farming it had to be used in the business of farming for a certain period of time.

**Senator Sylvain:** If we are to make any sense of this, it has to be on the basis of the rules applying to both in the same way, that is, the farmed piece is eligible for the \$500,000 lifetime exemption while the other is not. We cannot compare apples and oranges here; we have to compare the same things. Given that fact situation, how is it fair to both taxpayers?

[Translation]

des fonds de restauration minière au cours de l'année du versement. Les contributions à des tels fonds établis après le 22 février 1994 seront admissibles.

Monsieur le président, voilà, en bref, les principales aspects du projet de loi C-59. Celui-ci contient plusieurs autres dispositions qui se rattachent à celles-ci, mais ce sont là les principales mesures qui y sont énoncées.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur le président, ma question en est une que j'ai toujours voulu poser. J'espère que les témoins sauront tirer cela au clair pour moi. Il s'agit de l'exonération à vie des gains en capital de 500 000 dollars. Je vais vous donner un exemple.

Admettons que j'aie deux fils qui s'achètent chacun un terrain. L'un des terrains est situé à proximité de l'autoroute, et l'autre juste derrière. Les deux terrains ont la même superficie et coûtent le même prix. Le terrain situé côté route ne peut pas être utilisé pour l'agriculture, car ce type d'exploitation y est interdit. Or, l'autre terrain le peut. Le fils concerné obtient que quelqu'un travaille sa terre.

Disons qu'un beau jour Wal-Mart s'y intéresse et décide d'acheter les deux terrains. Celui qui est situé juste à côté de la route et qui n'a pas une vocation agricole sera assujéti à l'impôt sur les gains en capital. L'autre terrain donnera lieu à une exonération des gains en capital de 500 000 dollars.

J'avais pensé que le régime fiscal était censé traiter tout le monde de façon juste et équitable. Pouvez-vous m'expliquer en quoi une situation du genre de celle que je viens de vous exposer, et qui survient assez souvent, est juste?

**M. Farber:** Monsieur le président, je comprends qu'il ne s'agit là que d'un exemple, mais il demeure qu'il y a un certain nombre de détails importants qui devront faire l'objet de certaines hypothèses dans le contexte de cet exemple. L'une de ces hypothèses concerne la date à laquelle ces terrains ont été achetés.

**Le sénateur Sylvain:** Les deux parcelles ont été achetées au même moment.

**M. Farber:** Il faut que ce soit au même moment dans le contexte de ce qui est prévu dans le budget. L'une des deux parcelles est peut-être admissible à l'exonération cumulative de gains en capital de 500 000 dollars. L'autre, selon qu'elle a ou non été utilisée à des fins agricoles, ne sera peut-être pas du tout admissible à cette exonération. Je dis cela car cette exonération cumulative des gains en capital de 500 000 dollars est assortie d'un certain nombre d'exigences. En d'autres termes, dans la mesure où c'est prévu pour l'agriculture, il faut que la terre soit consacrée à des activités agricoles pendant une certaine période de temps.

**Le sénateur Sylvain:** Si l'on veut essayer de s'y retrouver, il faut que les règles s'appliquent aux deux de la même façon... or, la parcelle exploitée pour l'agriculture est admissible à l'exonération de 500 000 dollars tandis que l'autre ne l'est pas. L'on ne peut pas comparer des torchons et des serviettes. Il nous faut comparer des choses semblables. Cela étant, comment est-ce juste à l'égard des deux contribuables?



[Text]

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, I do not have with me the provisions of the \$500,000 lifetime capital gains exemption because I did not think we would be discussing it today. From memory, my understanding of eligibility for the \$500,000 lifetime capital gains exemption is that the land described by the senator had to be used by the person or members of his family in the business of farming. He could not just acquire that piece of land as a speculator, for example, and lease it out to another person for use in the business of farming and claim that it is used in the business of farming. Under those circumstances, he would not be eligible for the \$500,000 lifetime capital gains exemption.

**The Chairman:** In fairness to Senator Sylvain, Mr. Farber, there is a sense that it is inequitable to treat capital gains incurred by owning a farm or a small business differently from capital gains incurred as a result of doing something else. There is a sense that that is inherently unfair.

With respect to Senator Sylvain's question, I cannot ask you to agree that it is fair or unfair because it is departmental policy. Intuitively, it seems discriminatory.

**Mr. Farber:** The \$500,000 lifetime capital gains exemption is available to owners of shares in small business corporations as well as to farmers. The policy was directed to stimulate that particular sector as opposed to shares in listed public corporations. Any small businessman who incorporates is eligible. Clearly, farmers who incorporate are also eligible.

**The Chairman:** We understand why you treat farmers and small business the same. Small farms are a particular form of small business. You are saying the bill is designed to reward people who start businesses, whether they are farms or not, as opposed to people who make their money by investing.

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, in short, that is right. We hear that small business is the engine of the economy and that it is the creator of jobs. Thus, that has been the direction of government policy.

**Senator LeBreton:** My questions deal with the Home Buyers' Plan. Do we know definitively whether or not this measure has had an impact on the housing market and, therefore, the creation of construction jobs?

Under this measure, people are allowed to take up to \$20,000 out of their RRSPs. That money must be repaid over 15 years. Do you have any information as to whether people who have taken money out are, indeed, repaying it? What happens if they do not or cannot? Is there a penalty?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, at the present time I do not have statistics with regard to the impact of that provision on the construction housing market. Therefore, I cannot answer the question specifically. Over time, as data are accumulated and we

[Traduction]

**M. Farber:** Monsieur le président, je n'ai pas avec moi le détail des dispositions de l'exonération cumulative de gains en capital de 500 000 dollars car je n'avais pas pensé que nous en discuterions aujourd'hui. Si ma mémoire est bonne, pour être admissible à l'exonération cumulative des gains en capital de 500 000 dollars, il aurait fallu que la terre décrite par le sénateur soit utilisée par la personne ou par des membres de sa famille à des fins agricoles. Un particulier ne peut pas tout simplement acheter une parcelle de terre à des fins spéculatives, par exemple, la louer à quelqu'un d'autre à des fins agricoles, et prétendre ensuite qu'il en fait un usage agricole. Dans de telles circonstances, il ne serait pas admissible à l'exonération de 500 000 dollars.

**Le président:** Pour être juste envers le sénateur Sylvain, monsieur Farber, on a l'impression qu'il est inéquitable de traiter différemment les gains en capital accumulés du fait de posséder une ferme ou une petite entreprise des gains en capital accumulés par suite d'une autre activité. On a l'impression qu'il y a là quelque chose d'intrinsèquement injuste.

En ce qui concerne la question du sénateur Sylvain, je ne peux pas vous demander de convenir si cela est juste ou injuste, car il s'agit d'une politique du ministère. Seulement, intuitivement, cela paraît discriminatoire.

**M. Farber:** L'exonération cumulative de gains en capital de 500 000 dollars est offerte aux détenteurs d'actions dans de petites entreprises ainsi qu'aux agriculteurs. La politique avait pour objet de stimuler ce secteur par opposition à celui des sociétés cotées en bourse. Tout petit entrepreneur qui se constitue en corporation est admissible. Les agriculteurs qui se constituent en corporation sont bien évidemment eux aussi admissibles.

**Le président:** Nous comprenons pourquoi vous traitez les agriculteurs et les petits entrepreneurs de la même façon. Les petites exploitations agricoles sont une forme de petite entreprise. Ce que vous dites, c'est que le projet de loi a été conçu en vue de récompenser ceux et celles qui lancent des entreprises, qu'il s'agisse ou non de fermes, par opposition aux personnes qui gagnent leur argent en investissant.

**M. Farber:** En bref, monsieur le président, c'est cela. On nous dit que la petite entreprise est le moteur de l'économie et que c'est elle qui crée les emplois. Voilà pourquoi la politique du gouvernement a été axée là-dessus.

**Le sénateur LeBreton:** Mes questions se rapportent au régime d'accession à la propriété. Savons-nous si cette mesure a eu une incidence sur le marché de l'immobilier et, partant, sur la création d'emplois dans le domaine de la construction?

En vertu de cette mesure, les gens sont autorisés à retirer jusqu'à 20 000 dollars de leur REÉR. Cet argent doit être remboursé sur 15 ans. Sait-on si les personnes qui ont retiré de l'argent sont en train de le rembourser? Que se passe-t-il si elles ne le font pas ou si elles se trouvent dans l'impossibilité de le faire? A-t-on prévu une pénalité?

**M. Farber:** Monsieur le président, je ne dispose pas encore de statistiques quant à l'incidence de cette disposition sur le marché de la construction immobilière résidentielle. Je ne peux donc pas répondre à cette question en particulier. Au fil du temps, au fur et

[Texte]

obtain a reference level on 1993-94 construction starts, and as we extrapolate from that any increases in construction starts, we will know better what can be attributed to that particular policy.

There are a number of penalties. The RRSP provisions in themselves are retirement plans. To the extent that an individual does not repay, he is losing on future retirement benefits. The absolute penalty is the inclusion as income of the prescribed amount not repaid in that particular year. He does not provide for tax reaccumulation in his RRSP which can be used for his retirement income. He is paying tax on it in that particular year. In many respects one can look at it as a double penalty.

The idea is to encourage those people who may need the funds for a down payment on a home. They can easily access it because it is in their own retirement plan. It also encourages them to repay the amount. They benefit from both obtaining the down payment and from paying it back. Thus, it will be there and continue to accumulate income on a pre-tax basis for their retirement years.

**Senator Oliver:** My question is of an administrative nature. When I spoke on this bill in the Senate chamber at second reading, I was concerned that a number of Canadians had filed their tax returns and some had received their rebates based upon this legislation, which has not yet passed. One of the provisions in this bill reduces the percentage of business meals and entertainment expenses from 85 per cent to 50 per cent.

It seems to me that the system is backward if we are now just getting around to passing this legislation. Perhaps you can explain why we are so late in passing this measure. It is something which probably causes some difficulty for tax planners and accountants who prepare our returns for us. Is there an administrative reason for this delay?

**Senator LeBreton:** Could the people who have used these provisions in filing their tax returns challenge them because this bill has not been passed?

**Mr. Farber:** Mr. Chairman, as you know, this is a question with which we deal on a regular basis. I should like to tackle first the last question in order to put a perspective on the whole issue.

It is not a question of taxpayers challenging this legislation. Taxpayers are not obligated to follow the legislation. Taxpayers are not obligated to file their returns on the basis of proposed law. Taxpayers are obligated to file their returns on the law as it is.

[Translation]

à mesure que l'on accumulera des données et que l'on sera en mesure de déterminer un niveau de référence pour les mises en chantier en 1993-1994, ce qui nous permettra de faire des extrapolations sur toute éventuelle augmentation du nombre des mises en chantier, l'on saura mieux ce qui pourra être attribué à cette politique en particulier.

Un certain nombre de pénalités ont été prévues. Les REÉR sont des régimes d'épargne-retraite. Si un contribuable ne rembourse pas ce qui sort de son régime, il est perdant sur le plan des prestations de retraite dont il pourra bénéficier plus tard. La pénalité absolue est l'inclusion en tant que revenu du montant prescrit non remboursé dans l'année concernée. Le contribuable ne réaccumule pas dans son REÉR des «économies d'impôt» dont il pourra se servir à titre de revenu de retraite. Il paie des impôts sur l'argent en question dans l'année concernée. À bien des égards, il s'agirait même d'une double pénalité.

L'idée est de faciliter les choses pour les personnes qui ont peut-être besoin de cet argent pour la mise de fonds initiale en vue de l'achat d'une maison. Elles peuvent facilement y avoir accès étant donné qu'il s'agit de leur propre régime d'épargne-retraite. Ces personnes sont par ailleurs encouragées à rembourser l'argent. C'est avantageux pour elles et d'obtenir l'argent pour la mise de fonds et de le rembourser. De cette façon l'argent est là et continuera d'accumuler des intérêts selon une formule avant impôt en vue de leur retraite.

**Le sénateur Oliver:** Ma question est de nature administrative. Lorsque j'ai pris la parole au Sénat lors de la deuxième lecture du projet de loi, j'étais préoccupé par le fait qu'un certain nombre de Canadiens avaient rempli leur déclaration de revenu et avaient reçu leur chèque de remboursement en fonction de ce projet de loi, qui n'avait pas encore été adopté. L'une des dispositions du projet de loi ramène de 85 à 50 p. 100 le pourcentage des frais de repas et de divertissements d'affaires qui sont pris en compte aux fins de l'impôt.

Il me semble que tout le système fonctionne à l'envers si c'est seulement maintenant que l'on adopte le projet de loi. Peut-être que vous pourriez m'expliquer pourquoi nous avons tant tardé à adopter ces mesures. Cela a sans doute posé des difficultés pour les planificateurs fiscaux et les comptables qui préparent nos déclarations de revenu pour nous. Y a-t-il une raison administrative qui explique ce retard?

**Le sénateur LeBreton:** Les personnes qui ont recouru à ces dispositions lors de l'établissement de leur déclaration de revenu pourraient-elles contester leur cotisation du fait que le projet de loi n'ait pas eu, à l'époque, force de loi?

**M. Farber:** Monsieur le président, comme vous le savez, il s'agit là d'une question à laquelle nous sommes sans cesse confrontés. J'aimerais m'attaquer tout d'abord à la dernière question qui a été posée, de façon à mettre tout cela en contexte.

La question n'est pas celle de savoir s'il va y avoir des contribuables qui vont contester le projet de loi. Les contribuables ne sont pas tenus d'observer les dispositions prévues dans un projet de loi. Ils ne sont pas tenus de remplir leur déclaration de revenu en fonction des dispositions qui n'ont pas encore force de

[Text]

Having said that, it is clear that this legislation will be passed in due course. By and large, taxpayers, as well as the administration, comply with proposed legislation. Should an individual not want to abide by a proposed rule and, for example, deduct 80 per cent as opposed to 50 per cent with regard to meals and entertainment, that return will be held in abeyance until the relevant law is passed.

This creates an administrative and compliance problem. However, over the years we have seen that the vast majority of taxpayers comply with the proposed rules. Tax returns and guides are published on the basis of the proposed law. People are encouraged to comply. Otherwise, they will have to file two returns. That is a compliance burden on taxpayers.

What can be done to speed up the process? I might look to you for advice. It is a difficult matter. Much of the legislation that you have before you today is complicated legislation. It takes time to craft the rules in such a way to achieve the government objective and deal with the issues in as comprehensive a manner as possible. Often times, various provisions are put out in the public domain as drafts in order to encourage consultation and feedback from the professional community. This ensures that we have not left anything out, and that we have not done something in such a way as to impede certain types of transactions which we did not foresee.

I suggest that that is a useful process because we end up with legislation which comes before you cleaner, more readily understood and which actually works at the end of the day.

The process does, unfortunately, take a fair amount of time. The more tax provisions there are in budget, the longer the delay. Getting those bills through the House of Commons and its committees takes quite a bit of time and effort. It is not a delay which we in the department orchestrate. It is a delay by necessity.

**Senator Oliver:** Can you not get the draft done in time?

**Mr. Farber:** It is not so much that we cannot get the draft done in time. We try to get draft legislation out as quickly as possible. However, even after it is put out, there are meaningful consultations. A lot of input comes in from the public. We try to meet with as many people and as many associations as possible. They give us their input in order to better understand what direction they are taking and why they want it crafted in a certain way. This ensures that, at the end of the day, the legislation meets the objectives of everyone.

[Traduction]

loi. En effet, les contribuables sont tenus de remplir leur déclaration de revenu en fonction de la loi telle qu'elle existe.

Cela étant dit, il est clair que le projet de loi finira bien par être adopté. Dans l'ensemble, les contribuables, ainsi que l'administration, font déjà ce qui est énoncé dans le projet de loi. Si un particulier ne veut pas se soumettre à une disposition proposée et s'il déduit 80 et non pas 50 p. 100 de ses frais de repas et de divertissements d'affaires, alors sa déclaration de revenu sera mise de côté, en attendant que la loi pertinente soit adoptée.

Cela crée bien sûr un problème d'administration et d'observation. L'on a cependant pu constater au fil des ans que la grande majorité des contribuables se plient aux règles proposées. Les formulaires de déclaration et les guides sont préparés en s'appuyant sur le projet de loi et les gens sont encouragés à s'y conformer, sans quoi ils doivent soumettre deux déclarations. Cela impose tout un fardeau aux contribuables qui font ce choix.

Que peut-on faire pour accélérer le processus? Je chercherais peut-être conseil auprès de vous. Il s'agit là d'une question fort épineuse. Le gros des projets de loi que vous avez devant vous aujourd'hui sont compliqués. Il faut du temps pour élaborer des règles qui permettent de réaliser l'objectif du gouvernement et d'aborder les questions de façon aussi exhaustive que possible. Bien souvent, les diverses dispositions sont rendues publiques sous forme d'ébauches, ce de façon à favoriser la consultation et la rétroaction de la part des professionnels oeuvrant sur le terrain. Cela aide à s'assurer que rien n'a été oublié, que l'on n'a pas fait quelque chose qui viendra entraver certains types de transactions et qu'on n'avait pas prévu.

Je maintiens qu'il s'agit là d'un processus utile car on se retrouve au bout du compte avec un projet de loi qui se présente sous une forme plus claire, plus facile à comprendre et qui est capable de fonctionner.

Malheureusement, ce processus demande un certain temps. Plus les dispositions fiscales énoncées dans un budget sont nombreuses, plus le délai est long. Il faut du temps et des efforts considérables pour faire passer tous les projets de loi par les différentes étapes à la Chambre et aux comités. Il ne s'agit pas là de délais qui sont du ressort du ministère. Ce sont des délais nécessaires.

**Le sénateur Oliver:** Ne vous est-il pas possible de préparer l'ébauche dans les temps?

**M. Farber:** Le problème n'est pas tant que nous ne pouvons pas préparer l'ébauche dans les temps. Nous nous efforçons toujours de préparer les projets de loi aussi rapidement que possible. Cependant, même après la sortie d'un projet de loi, des consultations s'imposent. Le public participe à grande échelle. Nous essayons de rencontrer un maximum de particuliers et d'associations. Ils nous disent ce qu'ils pensent, ce qui nous aide à mieux comprendre leur orientation et comment ils aimeraient voir les changements couchés. C'est une façon de veiller à ce que le projet de loi finisse par satisfaire les objectifs de tout le monde.



[Texte]

That takes time. One must allow time in order to have a meaningful process. The legislative timetable in the House of Commons adds time to the process as well.

**Senator Oliver:** We now have another budget. There is a trend to have budgets every February. Would it be useful to implement a plan to have all budget legislation passed and given Royal Assent on or before December 31 of the budget year?

**Mr. Farber:** For many reasons, I suggest that would be an impractical approach. It would curtail the consultation process. We do not have the ability to control the legislative timetable in the House of Commons. Other issues may come up which may take priority. I cannot foresee what would happen if, for reasons beyond the control of everyone, the bill did not receive Royal Assent as of that date. Does that mean that the bill would automatically die? What would happen to provisional collections? There would have to be another mechanism put in place in order to see where the government goes from that point.

The British have a provisional implementation act under which, if legislation is not brought forward to the House within 12 months after the budget speech, the bill dies on the Order Paper and has to be reimplemented. I am not sure what their experience has been. However, it seems to me that that puts an artificial time frame in place which may not serve the best purpose.

At the end of the day the objective is to have legislation which meets all the requirements, is drafted well, is understood, and deals with all the issues in the best way possible. That is something which takes time.

**The Chairman:** I cannot remember whether you said that Bill C-70 has been tabled or is about to be tabled in the other place.

**Mr. Farber:** It was tabled two or three weeks ago.

**The Chairman:** Is that the last budget bill arising from the 1994 budget?

**Mr. Farber:** Yes, it is.

**The Chairman:** There have been rumours that legislation resulting from the 1995 budget will be in the form of a single bill. This is an attempt to avoid a series of legislation. Is that correct?

**Mr. Farber:** I have not heard those rumours, Mr. Chairman. However, the amount of tax legislation is not as pervasive as that resulting from the 1994 budget. I see no reason why all the tax budget measures in the 1995 budget cannot be included in one bill. At the moment, we anticipate that bill being tabled in the House before the summer recess, although that is not a commitment.

[Translation]

Cela demande du temps. Il faut prévoir suffisamment de temps si l'on veut avoir un processus qui ait un sens. Le calendrier législatif de la Chambre des communes vient rallonger encore le processus.

**Le sénateur Oliver:** Nous avons maintenant un autre budget. La tendance veut qu'il y ait un nouveau budget chaque année en février. Ne serait-il pas utile d'adopter un régime dans le cadre duquel tous les projets de loi découlant du budget seraient adoptés et obtiendraient la sanction royale au plus tard le 31 décembre de l'exercice concerné?

**M. Farber:** Je pense qu'une telle approche ne serait pas pratique, et ce pour de nombreuses raisons. Cela entraverait le processus de consultation. Nous n'avons pas le pouvoir de contrôler le calendrier législatif de la Chambre des communes. Il pourrait survenir d'autres questions plus prioritaires. Je ne peux pas prédire ce qui se passerait si, pour des raisons qui échapperaient au contrôle de tout le monde, le projet de loi ne recevait pas la sanction royale dès cette date. Cela voudrait-il dire que le projet de loi ne serait plus? Qu'advierait-il des impôts provisoires perçus? Il faudrait que soit mis en place un autre mécanisme déterminant ce que ferait le gouvernement à partir de là.

Les Britanniques ont une loi de mise en oeuvre provisoire en vertu de laquelle si un projet de loi n'est pas acheminé à la Chambre dans les 12 mois suivant le discours du budget, le projet de loi en question meurt au *Feuilleton* et doit être déposé à nouveau. J'ignore quelle a été leur expérience sur ce plan. Il me semble néanmoins que cela établit un cadre artificiel qui ne servirait pas forcément les meilleurs intérêts.

Au bout du jour, l'objectif est d'avoir des lois qui satisfassent tous les besoins, qui soient bien rédigées, bien comprises et qui traitent de la meilleure façon possible de toutes les questions pertinentes. Cela demande du temps.

**Le président:** Je ne sais plus si vous avez dit que le projet de loi C-70 a été déposé ou est sur le point d'être déposé dans l'autre endroit.

**M. Farber:** Il a été déposé il y a deux ou trois semaines.

**Le président:** S'agit-il du dernier projet de loi découlant du budget de 1994?

**M. Farber:** Oui.

**Le président:** Certaines rumeurs veulent que la législation devant découler du budget de 1995 ne fasse l'objet que d'un seul et même projet de loi. Il s'agirait d'une tentative visant à éviter qu'il y ait toute une série de projets de loi à l'étude. Est-ce bien le cas?

**M. Farber:** Je n'ai pas entendu ces rumeurs, monsieur le président. Il n'en demeure pas moins que le dernier budget génère moins de mesures fiscales que le budget 1994. Je ne vois aucune raison pour laquelle toutes les mesures fiscales annoncées dans le budget de 1995 ne pourraient pas être intégrées dans un seul et même projet de loi. À l'heure actuelle, l'on prévoit que le projet de loi sera déposé à la Chambre avant le congé d'été, mais aucun engagement ferme n'a été pris.

[Text]

**The Chairman:** If someone files a return at the beginning of this year assuming that these changes will not occur, and the changes are made law in September and they owe you more money, do you assess them a penalty on the grounds that they are late in paying?

**Mr. Farber:** Revenue Canada does not assess a penalty, but they do charge interest.

**The Chairman:** That is a penalty. Finance terminology has always been a marvel to me, second only to that of National Defence. If I file according to the law, but not the proposed law, and the law is changed retroactively, do I suffer a cost?

**Mr. Farber:** Yes, you do, Mr. Chairman, because the proposed law does have a coming-into-force date. Every provision has a date upon which it will become effective. Many of the measures which I have described to you come into force on July 1.

**The Chairman:** That means that I have to file on the basis of the proposed law even though it is not law.

**Mr. Farber:** Yes, in order to avoid any interest costs arising out of law which becomes effective retroactively. Once it has received Royal Assent, the law is retroactively the law as of that date.

**The Chairman:** Let us suppose that the law was not enacted because an election intervened and there was a change in government. If some people had adopted your philosophy and did not want to pay interest for filing late and had paid the tax up front, do you give them interest on the grounds that you were holding their money?

**Mr. Farber:** The normal rules would apply at that point. They would have incurred an overpayment because, presumably, that law would never be passed. They would have overpaid their taxes, and they would have interest credited to their account.

**The Chairman:** It works both ways.

There is something wrong with a process which says that this is a provisional law, but if you do not obey the rules of the provisional law it will cost you. This has to be the only part of the justice system which works that way.

**Senator Oliver:** Normally, there are no retroactive penal laws. However, with Revenue Canada, it can be retroactive.

**Mr. Farber:** To put a different perspective on that, without that kind of approach and without well publicized dates of implementation, the government cannot meet its objectives. Given the long time frame for passing legislation, the revenues which the government forecasts as a result of certain measures could not be part and parcel of the budget plan for that particular year. They would also have to forecast when Royal Assent would be given to particular measures and defer the receipt of those revenues into the future.

[Traduction]

**Le président:** Si un contribuable produit une déclaration au début de cette année en supposant que ces changements ne viendront pas, mais que les changements deviennent loi en septembre et que le contribuable en question doit davantage d'argent au gouvernement, allez-vous lui imposer une pénalité pour cause de retard dans le paiement?

**M. Farber:** Revenu Canada n'impose pas de pénalité dans ce genre de situation, mais exige le versement d'intérêts.

**Le président:** Ce qui revient à une pénalité. La terminologie financière m'a toujours émerveillé, surpassée seulement par celle de la Défense nationale. Si je produis ma déclaration en conformité de la loi, mais non pas du projet de loi, et que la loi est modifiée rétroactivement, cela va-t-il me coûter quelque chose?

**M. Farber:** Oui, monsieur le président, étant donné que le projet de loi a une date d'entrée en vigueur. Une date d'entrée en vigueur est fixée pour chaque disposition. Nombre des mesures que je vous ai décrites entrèrent en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet.

**Le président:** Ce qui signifie qu'il me faut produire ma déclaration en fonction du projet de loi, même si celui-ci n'a pas encore force de loi. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. Farber:** Oui, pour éviter d'avoir à payer des intérêts par suite de l'application rétroactive de la loi. Une fois la sanction royale donnée, le projet de loi est rétroactivement la loi en vigueur à telle date.

**Le président:** Supposons que le projet de loi ne soit pas adopté parce qu'il y a des élections et un changement de gouvernement. Si certaines personnes ont adopté votre philosophie et n'ont pas voulu verser d'intérêts pour production tardive et ont payé les impôts tout de suite, leur créditez-vous des intérêts du fait que vous déteniez leur argent?

**M. Farber:** Les règles normales s'appliqueraient à ce moment-là. Ils auraient à leur compte un paiement en trop, la loi n'ayant pas été adoptée. Ils auraient trop payé d'impôts et des intérêts leur seraient crédités.

**Le président:** Cela fonctionne dans les deux sens.

Il y a quelque chose qui ne va pas dans un processus qui dit que c'est une loi provisoire mais que si vous ne vous pliez pas aux règles énoncées dans cette loi provisoire, cela va vous coûter. Ce doit être le seul élément du système judiciaire qui fonctionne de la sorte.

**Le sénateur Oliver:** En règle générale, les lois pénales ne sont pas rétroactives. Cependant, dans le cas de Revenu Canada, cela peut être rétroactif.

**M. Farber:** Pour jeter une lumière différente là-dessus, sans une telle approche et sans des dates de mise en œuvre clairement énoncées, le gouvernement se trouve dans l'impossibilité de réaliser ses objectifs. Étant donné les longs délais nécessaires à l'adoption de projets de loi, les revenus provenant de certaines mesures sur lesquelles compte le gouvernement ne peuvent pas faire partie du plan budgétaire pour l'année concernée. Il faudrait prévoir que la sanction royale serait accordée pour certaines mesures et reporter la perception de ces revenus.

---

[Texte]

In that context, one sees many measures, for example, such as those involving the GST or sales tax, which are announced on budget day. Again, it is on the basis of when such a law will receive Royal Assent. That is the basis on which government has to forecast its revenues.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Farber and Ms Brickman.

The committee adjourned.

[Translation]

Dans ce contexte, il y a de nombreuses mesures qui sont annoncées le jour du budget; ce fut le cas, par exemple, de celles concernant la TPS ou la taxe de vente. Encore une fois, tout dépend de la date à laquelle le projet de loi reçoit la sanction royale. C'est sur cette base que le gouvernement prévoit ses revenus.

**Le président:** Merci, monsieur Farber et madame Brickman.

La séance est levée.

---





If undelivered, return **COVER ONLY** to:  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette **COUVERTURE SEULEMENT** à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

**For the Examination of the state of the financial system in  
Canada:**

*From the Consumers' Association of Canada:*

Ms Rosalie Daly Todd, Executive Director & Legal Counsel;  
and  
Dr. Robert Kerton, Chair, Economics Committee.

*From the Life Underwriters Association of Canada:*

Mr. Dennis Caponi, Chairman and Chief Executive Officer;  
Mr. Donald Glover, President; and  
Mr. William T. Babcock, Vice President, Public Affairs.

**For Bill C-59:**

*From the Department of Finance:*

Mr. Len Farber, Director, Tax Legislation Policy; and  
Ms Lucy Brickman, Tax Policy Officer,  
Trusts, Personal Taxation, Resources Taxation  
and Charitable Organizations.

**Pour l'étude de la réforme législative de 1992:**

*De l'Association des consommateurs du Canada:*

Mme Rosalie Daly Todd, directrice générale et conseillère  
juridique; et  
M. Robert Kerton, président,  
Comité des politiques économiques.

*De l'Association des assureurs-vie du Canada:*

M. Dennis Caponi, président du Conseil;  
M. Donald Glover, président; et  
M. William T. Babcock,  
vice-président des Affaires publiques.

**Pour le projet de loi C-59:**

*Du ministère des Finances:*

M. Len Farber, Division de la législation de l'impôt; et  
Mme Lucy Brickman, Agent de politique fiscale,  
Fiducies, impôt personnel, impôt  
sur les ressources et organismes de charité.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, March 23, 1995

Issue No. 28

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le jeudi 23 mars 1995

Fascicule n° 28

### **Twenty-Second Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

### **Vingt-deuxième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien  
dans la foulée de l'importante réforme législative  
et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Oliver
(or Graham)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Changes in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (March 23, 1995)

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Bryden. (March 23, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Oliver
(ou Graham)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (Le 23 mars 1995)

Le nom de l'honorable sénateur Kirby est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden. (Le 23 mars 1995)



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 23, 1995  
(38)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Bryden, Kelleher, P.C., LeBreton, Oliver, Stewart and Sylvain. (6)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Insurance Bureau of Canada:*

Mr. George Anderson, President and Chief Executive Officer; and

Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and Secretary.

*From the Canadian Institute of Actuaries:*

Mr. Marc Fernet, President-Elect;

Mr. James A. Brierley, Immediate Past President;

Mr. Morris W. Chambers, Past President;

Mr. William Weiland, Member of Council; and

Mr. Rick Neugebauer, Executive Director.

*From Democracy Watch:*

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Anderson from the *Insurance Bureau of Canada* made an opening statement. Mr. Kennedy then elaborated on Mr. Anderson's presentation. Both of them answered questions.

Mr. Fernet from the *Canadian Institute of Actuaries* made an opening statement and then along with Messrs Brierley and Chambers answered questions.

Mr. Conacher from *Democracy Watch* presented his brief.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 23 mars 1995  
(38)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Bryden, Kelleher, c.p., LeBreton, Oliver, Stewart et Sylvain. (6)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*Du Bureau d'assurance du Canada:*

M. George Anderson, président et chef de la direction;

M. Alex Kennedy, vice-président, Chef du Contentieux et secrétaire.

*De l'Institut canadien des actuaires:*

M. Marc Fernet, président désigné;

M. James A. Brierley, président sortant;

M. Morris W. Chambers, ancien président;

M. William Weiland, membre du Conseil;

M. Rick Neugebauer, directeur général.

*De Democracy Watch:*

M. Duff Conacher, coordonnateur.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

Monsieur Anderson, du *Bureau d'assurance du Canada*, fait un exposé. Monsieur Kennedy donne des précisions sur cet exposé, puis les deux répondent aux questions.

Monsieur Fernet, de l'*Institut canadien des actuaires*, fait un exposé, puis, avec l'aide de MM. Brierley et Chambers, répond aux questions.

Monsieur Conacher, de *Democracy Watch*, présente son mémoire.

À 12 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ:

*Le greffier du comité,*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 23 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Ladies and gentleman, we are meeting today to continue the examination of the state of the financial system in Canada and, more specifically, a review of the 1992 reform legislation.

This morning we will have three groups appearing before us. The first witnesses, from the Insurance Bureau of Canada, are Mr. George Anderson, President and Chief Executive Officer, and Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and Secretary. I invite Mr. Anderson to make his opening statement, following which we will have questions.

**Mr. George Anderson, President and Chief Executive Officer, Insurance Bureau of Canada:** Thank you, Mr. Chairman, for inviting us to appear this morning to give our views on the 1992 legislation. With me today is Alex Kennedy, who is Vice-President and General Counsel of the IBC.

I think most of you are familiar with the Insurance Bureau of Canada. We represent the general insurance industry, which is comprised of more than 100 companies which write about 80 per cent of the premiums that insure Canadian homes, cars and businesses, both large and small, in Canada. More than 100,000 Canadians are employed in our industry.

We understand, Mr. Chairman, that the committee's main interest today is to review the legislation as it currently operates and to defer questions of the underlying policy principles to a later time. We think that is appropriate since, in our view, it is too early to say what broad trends might develop from the 1992 legislation. I think this point has been made by others who have already appeared before you.

Going then to the immediate question of the current operation of the legislation, we would like to make four points this morning.

The first point is that we feel the legislation is working reasonably well. There is a number of technical amendments which, in our opinion, would lead to more efficient and equitable treatment for our particular sector and our members, which Mr. Kennedy will outline.

We have also prepared an appendix to our report which goes into more detail on changes that we would recommend be made to the current legislation. They are changes of a technical nature. We have taken the liberty of discussing these at length with people in the Superintendent's office, so they are briefed on the background.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 23 mars 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Mesdames et messieurs, nous nous réunissons ce matin en vue de poursuivre notre examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, l'étude de la réforme législative de 1992.

Nous entendrons ce matin trois groupes de témoins. Les premiers, du Bureau d'assurance du Canada, sont M. George Anderson, président et chef de la direction, et M. Alex Kennedy, vice-président, chef du contentieux et secrétaire. J'inviterais M. Anderson à nous faire son exposé, après quoi nous passerons aux questions.

**M. George Anderson, président et chef de la direction, Bureau d'assurance du Canada:** Merci, monsieur le président, de nous avoir invités à comparaître devant vous ce matin pour vous soumettre nos vues sur la réforme législative de 1992. M'accompagne aujourd'hui Alex Kennedy, vice-président et chef du contentieux du BAC.

Je pense que la plupart d'entre vous connaissent le Bureau d'assurance du Canada. Nous représentons le secteur des assurances générales, qui regroupe plus de 100 compagnies qui comptent pour environ 80 p. 100 des assurances couvrant les habitations, les automobiles et les entreprises canadiennes, grosses et petites. Plus de 100 000 Canadiens sont employés dans notre secteur.

D'après les renseignements dont nous disposons, monsieur le président, le comité est pour l'heure désireux de faire l'examen de la loi telle qu'elle existe à l'heure actuelle et préférerait aborder les questions touchant les principes qui sous-tendent la politique à une date ultérieure. Nous jugeons cette démarche tout à fait opportune étant donné qu'il est, selon nous, trop tôt pour dire quelles tendances générales pourraient découler de la réforme de 1992. Il me semble d'ailleurs que cette même réflexion a été faite par d'autres qui ont déjà comparu devant vous.

Passant donc tout de suite à la question de l'actuel fonctionnement de la loi, nous aimerions traiter ce matin de quatre points.

Premièrement, nous estimons que la loi fonctionne relativement bien. Il est, cependant, un certain nombre de modifications techniques qui amèneraient selon nous un traitement plus efficient et plus équitable de notre secteur en particulier et de nos membres, et dont M. Kennedy va vous entretenir.

Nous avons également préparé une annexe à notre rapport, qui traite de façon plus détaillée des changements qui devraient selon nous être apportés à la loi. Il s'agit de changements de nature technique. Nous nous sommes permis d'en discuter abondamment avec des membres du personnel du Bureau du surintendant, afin



## [Texte]

That is our first point: the legislation is working well, but it needs some technical amendments.

Our second point is that we have to strive harder to achieve the harmonization of our regulatory regime in Canada, especially in light of the decentralization trend that appears to be taking hold in government programming in the country. This is one of the stated policy objectives of the 1992 legislation which, in our view, has not really yielded any significant results so far. I will elaborate on this point later in my remarks, Mr. Chairman.

The third point relates to privacy of customer information. In November 1992 we made a submission to this committee in which we addressed some of your concerns in that area. Mr. Kennedy will give you a brief update on our Privacy Code and our work with the Canadian Standards Association.

Overall, we believe — and we now have evidence that Canadians strongly believe — that self-regulatory programs are most appropriate and that the one we have put in place is working well. We would point out that there is no market-based evidence of a need for more government regulation of privacy of records in the general insurance industry.

The final point relates to the independence of our industry. John Palmer, Superintendent of OSFI, made this point when he was appeared before you on March 2. The general insurance industry is not an intermediary financial service. It continues despite legislation allowing banks to sell insurance. It continues as an independent and distinct enterprise and should be recognized as such, all the more so because it is a highly competitive industry and is experiencing an orderly consolidation.

Orderly consolidation is important, not only because there are 100,000 Canadians working in this industry but because of the need to maintain the traditional confidence of Canadians in the basic stability of their financial service institutions.

Mr. Chairman, that is a brief general introductory statement. With your permission, I will ask Mr. Kennedy to explain the technical amendments which we are proposing for the committee's consideration.

**Mr. Alex Kennedy, Vice-President, General Counsel and Secretary, Insurance Bureau of Canada:** As Mr. Anderson has suggested, the changes made in 1992 have generally proven to be good and, to a significant extent, that can be attributed to the process of consultation that went on between the industry and government leading up to 1992. We are certainly hopeful that that will continue as we move toward the 1997 review.

One of the main concerns that we had with the 1992 legislation as it was being drafted related to the provisions and related party transactions. That is an area where we still have some concerns. Mr. Anderson has made reference to the fact that the P&C

## [Translation]

qu'ils en connaissent l'origine. Le premier point est donc le suivant: la loi fonctionne bien, mais certaines modifications d'ordre technique s'imposent.

Deuxièmement, il nous faut déployer encore plus d'efforts en vue de l'harmonisation du régime réglementaire canadien, étant donné surtout la tendance à la décentralisation qui semble s'installer du côté de la programmation gouvernementale. Il s'agit là selon nous de l'un des objectifs de politique énoncés dans la loi de 1992 qui n'a pas encore débouché sur des résultats probants. Monsieur le président, je reviendrai sur ce point un petit peu plus tard dans ma présentation.

Notre troisième point concerne la protection des renseignements sur les clients. En novembre 1992, nous déposions devant le comité ici réuni un mémoire abordant certaines de vos préoccupations dans ce domaine. Monsieur Kennedy vous fera une brève mise à jour sur notre code de protection de la vie privée et sur le travail que nous faisons aux côtés de l'Association canadienne de normalisation.

Dans l'ensemble, nous croyons (et nous avons maintenant des preuves que les Canadiens en sont fermement convaincus) que des programmes d'autoréglementation seraient plus appropriés et que celui qui est place fonctionne bien. Nous tenons à souligner que le marché n'a fourni aucune preuve de la nécessité d'une réglementation gouvernementale plus poussée en matière de confidentialité dans le secteur des assurances générales.

Le dernier point concerne l'indépendance de notre secteur. John Palmer, surintendant des institutions financières, a fait état de cela lors de sa comparution devant vous le 2 mars dernier. Le secteur des assurances générales ne constitue pas un service financier intermédiaire. Il se maintient, en dépit du fait que la loi autorise les banques à vendre des assurances. Il résiste en tant que secteur indépendant et distinct et devrait être reconnu comme tel, d'autant plus qu'il s'agit d'un domaine hautement compétitif et qui connaît une consolidation ordonnée.

Ce phénomène de consolidation ordonnée est important, non seulement parce que 100 000 Canadiens travaillent dans ce secteur, mais également du fait de la nécessité de maintenir la confiance traditionnelle des Canadiens dans la stabilité fondamentale de leurs institutions de services financiers.

Monsieur le président, voilà la brève déclaration liminaire que j'avais à faire. Si vous le permettez, je demanderai à M. Kennedy d'expliquer les modifications techniques sur lesquelles nous inviterions le comité à se pencher.

**M. Alex Kennedy, vice-président, chef du contentieux et secrétaire, Bureau d'assurance du Canada:** Comme l'a dit M. Anderson, les changements apportés en 1992 se sont dans l'ensemble avérés bons et cela peut, dans une certaine mesure, être attribué au processus préalable de consultation intervenu entre le gouvernement et le secteur. Nous espérons que cela se poursuivra à l'approche de l'examen de 1997.

L'un des aspects de la loi de 1992 qui nous préoccupaient tout particulièrement lors de son élaboration était les dispositions concernant les transactions entre apparentés. Il s'agit là d'une question qui continue de nous préoccuper. M. Anderson a souligné



[Text]

industry is a bit different from the other financial institutions in the sense that it is not a financial intermediary.

Another major difference is the fact that a large number of P&C companies in Canada are owned by non-residents, and the 1025 rule with respect to foreign ownership has never been applicable to property casualty companies. That is a compromise which reflects the fact that so many companies in our business are in fact foreign owned. In addition, we still have a number of companies which operate on a branch basis.

The ownership structure has resulted in a number of problems as far as related party transactions are concerned. Unlike the banks and the big mutual life companies which have no upstream shareholders, P&C companies in Canada are often part of a very large international insurance group. As a result, there can be literally hundreds of companies that, technically, are related parties. This can create considerable trouble not just in the sense that it prohibits transactions but in actually determining who the related parties are.

The 1992 legislation contains a comprehensive and restrictive code regulating transactions between a company and related parties who, in effect, are people in a position of influence or control. The basic approach taken was to prohibit all transactions between the company and related parties, subject to a number of specific or discretionary exemptions. Even the permitted related party transactions are still subject to approval by the Conduct Review Committee. The approach of a general ban has meant that many transactions which could in fact be of benefit to the company have either been precluded or have become unduly difficult.

Therefore, we are seeking a bit more flexibility throughout Part II of the act.

**The Deputy Chairman:** Could you give us a practical example of how this might affect any one company. What are these related party transactions and how do they affect the operations? Can you give us a brief example?

**Mr. Kennedy:** Because of the broad general definition of "related party," for a company such as Commercial Union or Royal Insurance which has sister companies in many countries throughout the world, these are all parties related to the company in Canada. There are significant problems at times in getting information on directors, officers and employees, as well as spouses and children, who all fall within the definition.

**The Deputy Chairman:** Thank you.

[Traduction]

que les compagnies d'assurance de biens et de risques divers sont quelque peu différentes des autres institutions financières en ce qu'elles ne sont pas des intermédiaires financiers.

Une autre différence importante réside dans le fait qu'un nombre important des compagnies d'assurance multirisques au Canada appartiennent à des non-résidents, et la règle 1025 en matière de propriété étrangère n'a jamais été applicable aux compagnies d'assurance de ce type. Il s'agit là d'un compromis qui tient compte du fait qu'un nombre important de compagnies oeuvrant dans notre secteur appartiennent en fait à des intérêts étrangers. Il existe par ailleurs toujours un grand nombre de compagnies qui fonctionnent dans le cadre d'un système de succursales.

La structure de propriété a amené un certain nombre de problèmes en ce qui concerne les transactions entre apparentés. Au contraire des banques et des grosses compagnies d'assurance-vie mutuelles qui n'ont pas d'actionnaires en amont, les compagnies d'assurances générales au Canada font souvent partie d'un très important groupe d'assureurs internationaux. Il peut ainsi y avoir des centaines de compagnies qui sont, techniquement parlant, apparentées, ce qui peut créer des difficultés considérables, non seulement du fait de l'interdiction de transactions, mais également dans la détermination des entités véritablement apparentées.

La loi de 1992 contient un code exhaustif et restrictif réglementant les transactions entre une compagnie et des entités apparentées qui sont, en fait, des personnes en position d'influence ou de contrôle. L'on a voulu interdire toute transaction entre une compagnie et des personnes physiques ou morales apparentées, sauf dans le cas d'un certain nombre d'exemptions spécifiques ou discrétionnaires. Il demeure que même les transactions entre apparentés autorisées continuent d'être assujetties à l'approbation du comité de révision. Cette interdiction générale a été telle que de nombreuses transactions qui auraient été bénéfiques pour la compagnie ont été exclues ou alors sont devenues indûment difficiles.

Voilà pourquoi nous demandons qu'il soit prévu un peu plus de souplesse dans toute la Partie II de la loi.

**Le vice-président:** Pourriez-vous nous donner un exemple concret de l'incidence que cela pourrait avoir sur une compagnie donnée? Quelles sont ces transactions entre apparentés et quelle incidence ont-elles sur les activités d'une compagnie? Pourriez-vous nous en donner rapidement un exemple?

**M. Kennedy:** Étant donné la définition très large qui est donnée à l'expression «apparentés», dans le cas d'une compagnie comme Commercial Union ou Royal Insurance, qui a des compagnies soeurs dans de nombreux pays du monde, ce serait là autant d'apparentés à la compagnie au Canada. Il est parfois très difficile d'obtenir des renseignements sur les administrateurs, les cadres et les employés, ainsi que sur leurs conjoints et enfants, qui sont tous couverts par la définition.

**Le vice-président:** Merci.

*[Texte]*

**Mr. Kennedy:** We have suggested that one way of dealing with it would be to limit the breadth of the definition, but that is certainly not the only possibility. The real problem, in our view, is that the net is cast far too widely. There ought to be an attempt made to reduce the list to include only the parties that pose a real risk.

There is a provision in the act which allows the superintendent to designate additional entities as related parties. We suggest that there be a corresponding power given to the superintendent to exempt related party transactions on an application by the Conduct Review Committee. One of the difficulties with this is that the insurer usually has no authority to compel production of information. In some of the European countries, in particular, there are some very stringent rules.

I would also mention that our industry is significantly worse off than, for example, our colleagues in the life business so far as borrowing is concerned. P&C companies are only allowed to borrow 2.0 per cent of their total assets, as opposed to life companies which can borrow 20 per cent. We believe that this can work a significant hardship. We have heard of cases where small companies have had to consider selling off long-standing investments, which were actually producing a much better return than could be obtained in today's environment, when they were contemplating making investments to improve their technology. We suggest that the 2.0 per cent figure be increased upward as the margin over the minimum asset test is exceeded.

We also mention in our brief data processing exemption orders, a process which was originally put in place for the banks. P&C insurers need an exemption order to process data outside Canada relating to the preparation and maintenance of company records. Because of our unique ownership situation, branches should be able to do some of this work with the head office. We would like to see a specific provision made to allow that and, obviously, there would have to be provision for adequate records to be maintained at the head office.

**Mr. Chairman,** that is a few of the concerns that we have tried to identify in the schedule.

**Mr. Anderson:** Mr. Chairman, our second point has to do with harmonization.

It is probably not too far off the mark to suggest that what we have constructed in Canada is a regulatory infrastructure of 11 solitudes. There has been some progress, albeit modest, on regulatory harmonization on some fronts; however, there is still too much duplicating and conflicting governance, which is not only a strain on our competitive abilities but, ultimately, another source of cost to customers. The problem seems to be, as it is in a lot of areas, that everyone is in favour of harmonization in theory but not in practice.

*[Translation]*

**M. Kennedy:** Comme nous l'avons proposé, une façon de régler le problème serait de restreindre la portée de la définition, mais ce n'est certainement pas là la seule possibilité. Le vrai problème, selon nous, est que le filet est beaucoup trop grand. L'on devrait tenter de réduire la liste de façon à n'y inclure que les parties qui posent un vrai risque.

Il y a dans la loi une disposition autorisant le surintendant à désigner d'autres entités comme étant apparentées. Nous recommanderions que le surintendant soit doté du pouvoir correspondant d'exempter des transactions entre apparentés sur demande du comité de révision. L'une des difficultés qui se poseraient alors viendrait du fait qu'en règle général l'assureur n'est pas habilité à exiger la fourniture de renseignements. Dans un certain nombre de pays européens, notamment, les règles sont particulièrement exigeantes.

Je mentionnerai par ailleurs que les compagnies oeuvrant dans notre secteur sont beaucoup moins bien placées, par exemple, que nos collègues du secteur des assurances-vie sur le plan capacité d'emprunt. En effet, les compagnies d'assurances générales ne sont autorisées à emprunter que 2 p. 100 de leur avoir total, par opposition aux compagnies d'assurance-vie qui, elles, peuvent emprunter jusqu'à concurrence de 20 p. 100. Nous estimons que cela peut constituer un obstacle de taille. Nous avons entendu parler de cas de petites compagnies désireuses d'investir dans l'amélioration de leurs technologies qui ont dû envisager de liquider des investissements de longue date dont le rendement était bien supérieur à ce qui peut être obtenu dans le contexte actuel. Nous recommandons que la limite de 2 p. 100 soit augmentée au fur et à mesure de la marge par rapport à l'avoir minimal.

Nous mentionnons également dans notre mémoire les ordonnances d'exonération du traitement de données, un processus mis en place au départ pour les banques. Les compagnies d'assurances multirisques doivent obtenir une ordonnance d'exonération pour traiter à l'extérieur du Canada des données liées à la préparation et la tenue de dossiers. Étant donné notre situation toute particulière en matière de propriété, les succursales devraient être en mesure de faire une partie de ce travail avec le siège social. Nous aimerions qu'il y ait une disposition spéciale les y autorisant, et il faudrait bien sûr qu'il y ait également une disposition concernant la tenue et la conservation de dossiers adéquats au siège social.

Monsieur le président, voilà quelques-uns des problèmes que nous avons voulu faire ressortir dans l'annexe.

**M. Anderson:** Monsieur le président, notre deuxième point concerne l'harmonisation.

Il ne serait sans doute pas exagéré de dire que ce que nous avons construit au Canada équivaut à une infrastructure réglementaire de 11 solitudes. Certains progrès, bien que modestes, ont été réalisés en matière d'harmonisation dans certains domaines; il reste cependant toujours trop de duplication et de contradictions au niveau de la régie, ce qui non seulement grève nos capacités concurrentielles, mais impose au bout du compte des coûts supplémentaires aux clients. Le problème semble être, comme c'est le cas dans bien des domaines, que tout le monde est en



[Text]

For example, IBC has worked very hard in the last year to 18 months toward a unified sales tax policy in this country, a unified system for the collection of tax, and toward some consistent environmental standards. We have produced a number of papers which urge ministers at both levels of government to work more closely together, but we are not making rapid progress.

The problem we are facing is not one specific to this legislation, but one which seems to persist in all regulatory environments in Canada. As far as this legislation is concerned, we think there are some areas where progress could be made, and we will continue to be press both at the provincial and federal levels for some of these changes.

For example, there is a need for real reciprocity among insurance regulators in Canada when it comes to licensing insurance enterprises. Different standards of licensing currently exist in Canada. We discuss in some detail in our background paper the need to clarify the residual responsibility of a seeding insurer.

Finally, we ask the question: Is there a way in which governments can better coordinate their legislative review timetables? Currently, we spend a lot of time appearing in front of committees; while it is a delightful experience, there are other things we would rather do. If governments could work together on the kinds of amendments and the timing of amendments that they are considering, I think that would be a great benefit to the process and to everybody involved in it.

Those are three suggestions we make on the harmonization front. A more general appeal to government is that we can no longer afford the existing burdensome regulatory regime in 11 jurisdictions across the country.

As you know, we take a great interest in privacy matters. We appeared before this committee two years ago on that matter, and Mr. Anderson will give you an update on our Model Privacy Code and on what has transpired since we last appeared.

**Mr. Kennedy:** Mr. Chairman, like the other financial institutions, IBC has developed its own model code concerning privacy, which has been accepted by the majority of our member companies and appears to be working quite well in practice. We have within our head office, as part of our Ontario division, a unit to deal with calls from consumers, and we track those quite closely. During 1994 that office received more than 34,000 calls, of which only 11 could in any way be considered to relate to

[Traduction]

faveur de l'harmonisation en théorie, mais non pas dans la pratique.

Par exemple, le BAC a, au cours des 12 à 18 derniers mois, travaillé très fort en vue de l'établissement au pays d'une politique de taxe de vente unifiée, d'un système de perception de cette taxe unifiée et d'un certain nombre de normes environnementales cohérentes. Nous avons rédigé plusieurs mémoires exhortant les ministres aux deux paliers gouvernementaux à travailler plus étroitement ensemble, mais les progrès ne sont pas rapides.

Le problème auquel nous nous trouvons confrontés n'est pas particulier à la loi qui nous occupe: il semble qu'il soit présent dans le cas de toutes les réglementations qui existent au pays. En ce qui concerne la loi dont vous êtes saisis, nous pensons qu'il y a un certain nombre de domaines où des progrès pourraient être réalisés, et nous continuerons d'exercer des pressions auprès des paliers provincial et fédéral en vue d'amener certains de ces changements.

Par exemple, il faudrait une véritable réciprocité entre organismes de réglementation des assurances au Canada en matière d'émission de permis à des compagnies d'assurance. Il existe au pays différentes normes en matière d'émission de permis. Nous traitons dans le détail dans notre document d'information de la nécessité d'éclaircir la responsabilité résiduelle d'un assureur en cas de cession.

Enfin, nous posons la question suivante: y a-t-il moyen de faire en sorte que les gouvernements coordonnent mieux leurs calendriers de réforme législative? Ces jours-ci, nous passons beaucoup de temps à comparaître devant des comités. Bien que ce soit une expérience fort agréable, il y a d'autres choses que nous préférons faire. Si les gouvernements arrivaient à s'entendre entre eux sur les genres de modifications qu'ils vont examiner et sur l'échéancier de leurs travaux, je pense que cela serait dans l'intérêt et du processus et de tous les participants.

Voilà les trois suggestions que nous faisons relativement à l'harmonisation. Une façon plus générale de poser le problème serait de dire au gouvernement que nous n'avons plus les moyens de nous permettre le fardeau que nous impose l'existence au pays de 11 régimes de réglementation différents.

Comme vous le savez, nous nous intéressons beaucoup à toute la question de la confidentialité des renseignements. Nous avons comparu devant le comité il y a deux ans relativement à cette question, et M. Anderson vous fera une mise à jour sur notre Code de protection de la vie privée et sur ce qui est survenu depuis notre dernière comparution.

**M. Kennedy:** Monsieur le président, tout comme les autres institutions financières, le BAC a élaboré son propre modèle de code de protection de la vie privée, qui a été accepté par la majorité de nos compagnies membres et qui semble très bien fonctionner. Nous avons, au siège social, dans le cadre de notre division de l'Ontario, une section qui s'occupe des plaintes du public, et nous suivons cela de très près. En 1994, la section a reçu plus de 34 000 requêtes, dont 11 seulement pouvaient être



## [Texte]

privacy and not one of those 11 involved a suggestion of a breach of the model code.

The privacy enquiries related to things such as whether the insurance company had a right to check up on a person's driving record, whether they had a right to do surveillance under certain circumstances, but never to a breach of privacy. The same is true for our offices in the other parts of the country. Let me qualify that in respect of the Quebec office which does receive a few enquiries a week, and that is a reflection of the recent privacy legislation in that province which imposes some very tough requirements on companies and brokers. That legislation is still throwing up a lot of questions for everybody, including consumers.

We believe that we can regulate ourselves in the area of privacy. As I have mentioned, Quebec has stringent legislation, and we know of at least two other provinces that are considering legislation. We would rather not see all the provinces and the federal government getting into this and imposing different standards. We believe we can regulate ourselves.

The way in which financial institutions handle confidential information is absolutely crucial to their continuing in business. We believe that the industry is capable of ensuring that privacy is respected without having to resort to legislation.

We understand that OSFI has had only one or two enquiries on the topic in the last 12 months. You may be aware of the study that was done recently on behalf of Equifax Canada relating to consumers and privacy. It is interesting that 74 per cent of Canadians indicated that they would prefer the private sector to regulate itself on privacy matters rather than have the government involved. It is also rather interesting that the study indicates that Canadians are more concerned about the activities of government with regard to invasions of privacy than they are about business.

Mr. Chairman, as you know, the Canadian Standards Association is currently in the process of developing a code on privacy, and we are pleased to have been involved with that group. As do other financial institutions, we have concerns about some provisions in the code, but we are working our way through these and are hopeful that we will be able to adhere to this code in due course. One possible approach would be to adapt our own IBC code to meet all the requirements of the CSA standard.

We believe very firmly, Mr. Chairman, that privacy is an issue which we can regulate ourselves and that we do not need intervention on the part of provincial and federal governments.

## [Translation]

considérées comme se rapportant de quelque façon à la confidentialité et dont une seule faisait état d'un manquement au code modèle.

Les enquêtes concernaient des questions du genre: «la compagnie d'assurance a-t-elle le droit de vérifier le dossier de conducteur d'un particulier?», «a-t-elle le droit de faire de la surveillance dans certaines circonstances?», mais il n'a jamais été question d'une atteinte à la vie privée. Il en a été de même pour nos autres bureaux situés ailleurs au pays. La situation est cependant quelque peu différente dans le cas du bureau de Québec: celui-ci reçoit un certain nombre de requêtes chaque semaine, ce qui reflète l'actuelle loi provinciale en matière de respect de la vie privée, qui impose des exigences très strictes aux compagnies et aux courtiers. La loi suscite toujours beaucoup de questions de la part de tout le monde, y compris les consommateurs.

Nous pensons pouvoir nous autoréglementer dans le domaine de la confidentialité. Comme je l'ai déjà mentionné, le Québec s'est doté de lois très strictes et nous savons qu'il y a au moins deux autres provinces qui envisagent d'adopter des lois en la matière. Nous ne voudrions pas voir toutes les provinces ainsi que le gouvernement fédéral se lancer là-dedans et imposer des normes différentes. Nous pensons pouvoir nous réglementer nous-mêmes.

La façon dont les institutions financières traitent les renseignements confidentiels est un facteur critique dans le maintien de leurs opérations. Nous pensons que l'industrie est capable de veiller au maintien de la protection de la vie privée des gens sans qu'il faille recourir à des lois.

D'après les renseignements dont nous disposons, le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) n'a reçu qu'une ou deux requêtes dans ce domaine au cours des 12 derniers mois. Vous êtes peut-être au courant de l'étude faite récemment pour le compte d'Equifax Canada, relativement aux consommateurs et à la protection de la vie privée. Il est intéressant de noter que 74 p. 100 des Canadiens ont dit préférer que le secteur privé s'autoréglemente dans le domaine de la confidentialité au lieu que le gouvernement n'intervienne. Il est également intéressant de savoir que l'étude fait ressortir que les Canadiens sont plus préoccupés par les activités du gouvernement relativement aux incursions dans la vie privée des gens que par les activités des milieux d'affaires.

Monsieur le président, comme vous le savez, l'Association canadienne de normalisation oeuvre présentement à l'élaboration d'un code de protection de la vie privée, et nous avons eu le plaisir de travailler aux côtés de ce groupe. Nous sommes, tout comme d'autres institutions financières, préoccupés par certaines dispositions contenues dans le code, mais nous y travaillons et nous espérons pouvoir un jour adhérer à ce code. Une possibilité serait d'adapter notre propre code du BAC pour qu'il corresponde aux exigences de celui de l'ACN.

Monsieur le président, nous sommes convaincus que le respect du caractère privé et confidentiel des renseignements sur les clients est une question que nous pouvons nous-mêmes réglemen-

[Text]

**Mr. Anderson:** Mr. Chairman, let me conclude with one or two broader observations about our industry.

The first point is that the competition in our industry is intense. There continues to be robust competition throughout the sector, and it is really not clear how the 1992 legislation will influence this competitive situation for our industry. Certainly it would be difficult to make the case that the banks are aggressively exploiting the general insurance provisions which they were given in 1992. It would seem that, if the government policy was to enhance competition, that has already been achieved in the property and casualty industry where there are more than 230 federally registered companies, with no single company having more than an 8.0 per cent market share. It has been achieved without major disruptions and job losses and without diluting claim service, which is our essential core product.

The second point I want to make is somewhat related, and that is that the general insurance industry is experiencing an orderly consolidation; mergers and acquisitions are taking place. Some of the more prominent ones you may have heard of in recent years are Travelers being acquired by Zurich, Safeco being acquired by Dominion of Canada, Sun Alliance by Royal, Prudential Assurance by General Accident, Boreal by AXA and, most recently, Wellington by I.N.G.

Of course, we are not immune to business failures, but the sector has so far managed to avoid huge disruptions such as occurred in the trust industry and, more recently, in the life insurance industry. Market share of the top firms in Canada has grown by 12 per cent in the last 15 years. Consolidation is taking place within a highly competitive environment.

What is needed now is stable legislation and sufficient time to see how this legislation matures.

Mr. Chairman, that is our brief. Thank you for your attention. We will be pleased to answer any questions the members may have.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Anderson and Mr. Kennedy, for your reflections and comments on the effects of the 1992 legislation to date. At some point, we will be asking you to give us your thoughts on what the 1997 legislation should be. In the meantime, we have some questions.

**Senator Stewart:** I have a question concerning regulatory harmonization. I do not want a very detailed answer on this, but could you tell us how the Canadian situation compares with the U.S. situation. The reason I am asking this question is that I want to see if there is any substantive reason that the witnesses still feel that we need regulatory harmonization. What is the situation in the U.S. as compared with Canada?

[Traduction]

ter et qui n'exige l'intervention ni des gouvernements provinciaux ni du gouvernement fédéral.

**M. Anderson:** Monsieur le président, j'aimerais conclure en vous faisant part d'une ou deux observations plus générales sur notre secteur.

Tout d'abord, la concurrence au sein de notre secteur est très forte. En effet, la concurrence livrée au sein de notre secteur continue d'être très vive, et l'on ignore quelle incidence la réforme de 1992 aura sur cet état de choses. Il serait, certes, difficile de prétendre que les banques exploitent agressivement les pouvoirs en matière d'assurances générales qui leur ont été confiés en 1992. Il semblerait que, si la politique du gouvernement allait augmenter la concurrence, cela a déjà été fait dans le secteur des assurances multirisques où il y a plus de 230 compagnies enregistrées au niveau fédéral dont aucune ne détient une part de marché supérieure à 8 p. 100. Ces changements se sont opérés sans grand bouleversement et sans perte d'emplois et sans, non plus, diluer les services de réclamation, qui sont notre principal produit.

Le deuxième point que j'aimerais soulever est quelque peu relié au précédent: le secteur des assurances générales est en train de vivre une consolidation ordonnée; il s'y opère des fusions et des acquisitions. Comptent parmi les plus importantes, dont vous avez peut-être entendu parler au cours des dernières années, les acquisitions de Travelers par Zurich, de Safeco par Dominion of Canada, de Sun Alliance par Royal, de Prudential Assurance par General Accident, de Boreal par AXA, et, plus récemment encore, de Wellington par I.N.G.

Bien sûr, nous ne sommes pas à l'abri de l'échec, mais le secteur a jusqu'ici réussi à éviter les gros bouleversements comme ceux qu'on connaît le secteur des compagnies de fiducie et, plus récemment, celui des assurances-vie. La part de marché des grosses compagnies au Canada a augmenté de 12 p. 100 au cours des 15 dernières années. Cette consolidation s'opère dans un environnement extrêmement concurrentiel.

Ce qu'il faut maintenant, c'est un cadre législatif stable et suffisamment de temps pour voir comment ce cadre va mûrir.

Monsieur le président, cela met fin à notre exposé. Merci de votre attention. Nous nous ferons un plaisir de répondre aux questions que voudront nous poser les membres du comité.

**Le vice-président:** Merci, messieurs Anderson et Kennedy, de vos idées et observations sur l'incidence à ce jour de la réforme législative de 1992. Nous vous demanderons, à un moment donné, de nous dire quelle devrait être selon vous la loi de 1997. Dans l'intervalle, nous avons quelques questions à vous poser.

**Le sénateur Stewart:** J'ai une question à vous poser relativement à l'harmonisation de la réglementation. Je ne vous demande pas de nous donner une réponse trop détaillée, mais pourriez-vous nous résumer comment la situation canadienne se compare à la situation américaine? Si je vous pose cette question, c'est que j'aimerais savoir s'il y a une raison de fond pour laquelle les témoins demeurent convaincus qu'il nous faut une harmonisation de la réglementation. Quelle est la situation aux États-Unis par rapport à celle qui existe au Canada?



[Texte]

**Mr. Kennedy:** I am not sure, but I believe the situation in the U.S. is much like it is in Canada. There is a split of jurisdiction between the federal government and the states. In Canada, by and large, the federal government is concerned with issues of solvency and capitalization, in the case of federally regulated companies, and the provincial regulators are concerned with agents and brokers, with adjusters, and with contractual issues relating to the product.

**Senator Stewart:** That is not very helpful to me. You are advocating regulatory harmonization, which implies that you think it is possible in Canada. You may think it is desirable, but is it possible — and I do not mean politically possible.

**Mr. Anderson:** That is a very good question, senator. If it is not politically possible, it will not be administratively possible.

**Senator Stewart:** Are there constitutional reasons which make it impossible?

**Mr. Kennedy:** There is no question that, constitutionally, the provinces have the authority to regulate everything relating to the product.

**Senator Stewart:** Let us assume that there is a willingness at the political level to do something about this. Is it a matter of inertia or is it due to vested bureaucratic interests? If there were harmonization, the jobs of some might become redundant. Is that part of the problem?

**Mr. Anderson:** There is no question that there are vested interests. Constitutional dispute of one kind or another has been a factor of our political life for many decades. I know from my experience as a federal government bureaucrat that it pervades all of these discussions. There are territorial considerations and political considerations that enter this picture, as well as the practical ones. We do not mean to suggest in any way that there are not some difficulties.

I do not perceive the constitutional difficulty to be paramount, in the sense that we have had administrative arrangements in Canada that have tended to play fast and loose with the Constitution for many years. The expenditure power of the federal government in the housing field is a classic example of the federal government being in a jurisdiction in which, traditionally, it is not supposed to be.

There are constitutional issues, but I do not think they are paramount. The political will and the desire of jurisdictions to see a more efficient regime are what we need. Frankly, I think it is going to happen because the tolerance of Canadians for spending money on such things as duplicating regulations is beginning to run out.

**Mr. Kennedy:** Further to that, some provincial regulators, while they have responsibility for provincially regulated companies, do not insist on doing a separate solvency examination if

[Translation]

**M. Kennedy:** Je ne suis pas certain, mais il me semble que la situation aux États-Unis est semblable à celle qui existe ici au Canada. Il y a un partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les États. Au Canada, le gouvernement fédéral est, dans l'ensemble, surtout préoccupé par les questions de solvabilité et de capitalisation dans le cas des compagnies à réglementation fédérale, tandis que les organismes de réglementation provinciaux sont davantage intéressés par les agents et les courtiers, les arbitres en assurances et les questions d'ordre contractuel liées au produit.

**Le sénateur Stewart:** Cela ne m'aide pas beaucoup. Vous préconisez l'harmonisation de la réglementation, ce qui suppose que vous pensez que c'est là chose possible au Canada. Vous pensez peut-être que c'est souhaitable, mais est-ce possible, et je ne veux pas dire possible sur le plan politique?

**M. Anderson:** C'est une très bonne question, sénateur. Si cela n'est pas possible sur le plan politique, ce ne le sera pas sur le plan administratif.

**Le sénateur Stewart:** Existe-t-il des raisons constitutionnelles qui font que ce serait impossible?

**M. Kennedy:** Il n'y a aucun doute que, sur le plan constitutionnel, les provinces sont habilitées à réglementer tout ce qui se rattache au produit.

**Le sénateur Stewart:** Supposons qu'il y a une volonté politique de faire quelque chose dans ce domaine. Est-ce une question d'inertie ou bien d'intérêt bureaucratique engagé? S'il y avait harmonisation, les emplois de certaines personnes deviendraient peut-être redondants. Cela fait-il partie du problème?

**M. Anderson:** Il est évident qu'il y a des intérêts engagés. Les différends constitutionnels d'un genre ou d'un autre sont depuis des décennies un élément de notre vie politique. Je sais, m'appuyant sur ma propre expérience en tant que fonctionnaire fédéral, que cet ingrédient est omniprésent dans toutes les discussions. D'autre part, interviennent dans ce tableau aux côtés des considérations pratiques, des considérations territoriales et politiques. Loin de nous l'intention de laisser entendre qu'il n'existe pas certaines difficultés.

Je ne considère cependant pas les difficultés constitutionnelles comme étant d'une suprême importance, en ce sens que nous avons eu au Canada des arrangements administratifs qui ont eu tendance à semer la zizanie avec la Constitution pendant de nombreuses années. Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral en matière de logement est un exemple classique de cas où le gouvernement fédéral est actif dans un domaine qui n'est pas censé lui revenir traditionnellement.

Des questions constitutionnelles interviennent, mais je ne pense pas qu'elles soient d'une importance suprême. Ce qu'il nous faut, ce sont une volonté politique et le désir des différents paliers de voir s'établir un régime plus efficient. Bien franchement, je pense que cela va venir, car la tolérance des Canadiens à l'égard du financement de choses comme la duplication de règlements aura tôt fait d'atteindre sa limite.

**M. Kennedy:** D'autre part, certains organismes de réglementation provinciale, bien qu'ils soient responsables à l'égard des compagnies à réglementation provinciale, n'insistent pas pour



*[Text]*

the federal regulator has already done it. By and large, I believe there is agreement between the federal government and the provinces that they will not duplicate that. There is some evidence of that.

**The Deputy Chairman:** The harmonization process is something I have lived with for many years. There used to be Superintendents of Conference meetings very regularly; each province had a superintendent of conference. Are those meetings still going on?

**Mr. Anderson:** Yes. They occur every year.

**The Deputy Chairman:** I go back to the antediluvian age, when the provinces were not in the insurance business, as many of them are now; at least some of them have corporations set up to deal with automobile insurance.

Do you feel that there is some impediment to harmonization because of the provinces being in the insurance business? Is that one of the factors contributing to the lack of harmonization?

**Mr. Kennedy:** I think the point Mr. Anderson was making is that it would simplify matters if reviews of federal and provincial legislation could be undertaken at the same time.

Another example is the date for filing the annual statements. Provincially, it has always been December 31. Under the new Insurance Companies Act it became December 31 or October 31, which was a reflection of the fact that banks and trust companies could now own insurance companies. Currently, a bank which owns a subsidiary insurance company would find itself in the position of having to have an audited statement, if it is doing a consolidated statement, as of October 31, but the province involved will want a separate audited statement for the 12 months ending in December.

That is the type of issue we are referring to.

**Senator LeBreton:** I have a question relating more to consumers and competition. For most ordinary consumers, applying going to the bank to apply for a loan to buy a car is still a fairly trying experience. The bank approves the loan, and the person is very relieved. Then the bank says to them, "Oh, by the way, we would like to sell you your car insurance." This puts the customer in the position, because having just succeeded in getting a loan they do not want to anger the bank and perhaps jeopardize the loan, of feeling some pressure to buy the insurance from the bank and thereby be denied the opportunity to shop around.

Will this not severely impede competition?

**Mr. Anderson:** You have put your finger on a key issue, and that is the degree of informal coercion that can exist in these situations where a customer is seeking from an institution approval for something that is quite important to them. For example, a car may be important to their livelihood, and they find themselves being coerced into buying related products.

*[Traduction]*

faire faire un examen distinct de la solvabilité, si l'organisme de réglementation fédérale s'en est déjà occupé. Je pense que le gouvernement fédéral et les provinces se sont, dans l'ensemble, entendus pour dire qu'ils ne vont pas répéter ce travail. L'on en a déjà certaines preuves.

**Le vice-président:** Le processus d'harmonisation est une chose avec laquelle je vis depuis de nombreuses années. L'on tenait autrefois régulièrement des réunions de surintendants de conférence. Chaque province avait un surintendant de conférence. Ces réunions continuent-elles d'avoir lieu?

**M. Anderson:** Oui. Il y en a chaque année.

**Le vice-président:** Je remonte à l'époque antédiluvienne, lorsque les provinces n'étaient pas actives dans le domaine des assurances, alors qu'elles sont nombreuses à l'être aujourd'hui; en tout cas, certaines d'entre elles ont monté des sociétés chargées de s'occuper d'assurance-automobile.

Pensez-vous qu'il y ait une quelconque entrave à l'harmonisation du fait que les provinces s'occupent d'assurances? Est-ce là l'un des facteurs qui contribuent à ce manque d'harmonisation?

**M. Kennedy:** Je pense que ce qu'a voulu dire M. Anderson c'est que cela simplifierait les choses si les examens des lois fédérales et provinciales se faisaient en même temps.

Un autre exemple de difficulté est la date de dépôt des états financiers annuels. Du côté provincial, la date a toujours été le 31 décembre. En vertu de la nouvelle Loi sur les sociétés d'assurances cela peut être le 31 décembre ou le 31 octobre, ce qui reflète le fait que les banques et les sociétés de fiducie peuvent maintenant détenir des compagnies d'assurances. À l'heure actuelle, une banque qui détient une compagnie d'assurances succursale se verrait dans l'obligation d'avoir des états financiers vérifiés, si elle veut avoir un état consolidé des résultats, dès le 31 octobre; or, la province concernée voudra des états financiers vérifiés pour les 12 mois se terminant en décembre.

Voilà le genre de questions dont on a voulu parler.

**Le sénateur LeBreton:** J'aurais une question qui concerne davantage les consommateurs et la concurrence. Dans le cas de la plupart des consommateurs, aller à la banque pour demander un prêt pour acheter une voiture demeure quelque chose de pénible. La banque approuve le prêt et la personne est toute soulagée. Puis la banque lui dit: «Au fait, nous aimerions vous vendre une assurance-automobile». Cela coince quelque peu le consommateur: il vient de réussir à obtenir un prêt et il ne veut pas fâcher la banque et risquer de le perdre; il se sent pressé par la banque d'acheter l'assurance qu'on lui propose, ce qui l'empêche de faire le tour du marché pour voir ce qu'il pourrait obtenir ailleurs.

Cela n'entravera-t-il pas sérieusement la concurrence?

**M. Anderson:** Vous avez mis le doigt sur une question clé, soit le degré de coercition informelle qui peut exister dans ces situations lorsqu'un client cherche à obtenir auprès d'une institution quelque chose qui compte beaucoup pour lui. Par exemple, une voiture peut lui être nécessaire dans le cadre de son travail et c'est ainsi qu'il peut se trouver contraint à acheter des produits connexes.

[Texte]

I think this happens, for example, when people apply for mortgages. Many times they are faced with the prospect of getting mortgage life insurance coincident with the mortgage loan. While the two offers, from a paper point of view, appear to be quite different, in the environment in which they are made they are tied together.

We will develop the argument over the next couple of years that this is not a question of choice any longer. This is a question where convenience and the exigencies of the moment may ultimately limit choice in the marketplace because people feel that, in order to get one service, they must buy another. That argument we will advance in the months ahead.

**Senator LeBreton:** As a supplementary to that, I have seen some figures for mortgage insurance which is very expensive if you compare it to what they might have obtained from a private insurance company. I am concerned about that.

**Senator Bryden:** Just as a point of information, does your term "related party transaction" include reinsurance?

**Mr. Kennedy:** Yes.

**Senator Bryden:** Broadening the ability to do related party transactions would make it more possible for a company doing business in Canada to reinsure with a parent company or an associated company.

**Mr. Kennedy:** There are special provisions on the reinsurance aspects. By and large, for reinsurances with a company that is federally registered there is no problem. If the company is a provincial company, it involves getting the consent of the federal superintendent to the transaction.

**Senator Bryden:** With the globalization of our economy and our financial institutions, where you have long established, world-class institutions being shaken, such as Barings and Lloyds, I would think we would want to be very sure that reinsurance would spread the risk, not just run it up the line so that the crash would be a much larger one.

**Mr. Kennedy:** Reinsurance is an incredibly important part of the insurance structure.

**Senator Bryden:** Would the broadening of the related party transactions that we are talking about here allow more reinsurance within the family of companies that you are talking about, rather than their going outside?

**Mr. Kennedy:** My comments were more directed at the primary insurance level than at the reinsurance level.

**Senator Bryden:** I realize that, but is your answer that you do not know whether that would be the effect?

The reason for my interest is that, presumably, part of the reason for reinsurance is to lay off the risk, or part of the risk, so that all of the risk is not in one basket. It is getting close to Easter, where you have eggs inside of eggs inside of eggs inside of eggs. Maybe all we are doing is cracking a great big egg, when most people in reinsurance think you are going over to another egg.

[Translation]

Je pense que cela arrive dans le cas, par exemple, de personnes qui font une demande d'hypothèque. On leur offre souvent en même temps que le prêt hypothécaire la possibilité d'acheter une assurance-vie sur la valeur de l'hypothèque. Bien que les deux offres semblent être très différentes de par leur nature, elles sont très étroitement liées dans le contexte dans lequel elles sont faites.

L'on constatera au cours des années à venir que ce ne sera plus une question de choix. Le caractère pratique de la chose et les exigences du moment finiront peut-être par limiter les choix dans le marché, les gens ayant l'impression que pour obtenir un service, ils doivent acheter l'autre. C'est un argument que nous mettrons de l'avant dans les mois à venir.

**Le sénateur LeBreton:** J'aurais une question supplémentaire à vous poser. J'ai vu des chiffres sur des assurances-hypothèques qui sont très coûteuses si on les compare à ce qui peut être obtenu auprès d'une compagnie d'assurances privée. Cela me préoccupe.

**Le sénateur Bryden:** J'aimerais vous demander un petit renseignement: l'expression «transaction entre apparentés», telle que vous l'employez, inclut-elle la réassurance?

**M. Kennedy:** Oui.

**Le sénateur Bryden:** L'élargissement de la capacité de réaliser des transactions entre apparentés permettrait plus facilement à une compagnie faisant affaires au Canada d'obtenir une réassurance avec une société mère ou une compagnie affiliée.

**M. Kennedy:** Il y a des dispositions spéciales applicables à l'aspect réassurance. En ce qui concerne la réassurance avec une compagnie enregistrée au niveau fédéral, il n'y a dans l'ensemble pas de problème. Si la compagnie est provinciale, il s'agit de faire approuver la transaction par le surintendant fédéral.

**Le sénateur Bryden:** Avec la mondialisation de notre économie et de nos institutions financières, où l'on voit de vieilles institutions de calibre mondial comme la Barings ou Lloyds ébranlées, il me semble que l'on voudrait être certain que la réassurance viendra étaler le risque et non pas tout simplement le faire remonter, auquel cas l'écroulement serait encore plus grand.

**M. Kennedy:** La réassurance est un élément extrêmement important de la structure des assurances.

**Le sénateur Bryden:** L'élargissement des transactions entre apparentés dont il est question ici autoriserait-il plus de réassurance à l'intérieur de la famille de compagnies dont vous parlez, au lieu que cela sorte à l'extérieur?

**M. Kennedy:** Mes observations concernaient plus directement les assurances primaires que la réassurance.

**Le sénateur Bryden:** Je comprends cela, mais votre réponse est-elle que vous ne savez pas très bien quel en serait l'effet?

Si cette question m'intéresse c'est que l'on suppose que la réassurance a, entre autres, pour objet d'étaler le risque, ou en tout cas une partie du risque, afin que le tout ne se retrouve pas dans le même panier. On approche de Pâques, où vous avez des oeufs à l'intérieur d'oeufs à l'intérieur d'autres oeufs. Peut-être que tout ce que nous faisons c'est casser un gros oeuf, alors que les gens dans le domaine de la réassurance pensent qu'on est allé voir du côté d'autres oeufs.



[Text]

**Mr. Anderson:** It is possible in the reinsurance world, at the level of what they call retrocession, that you do reinsure some of your primary product back as part of the overall spreading of the risk. We are not advocating that regulators not look at the insurance mechanism; we think it is quite important to the stability of the industry and their sense of adequate coverage.

There are, however, as I think Mr. Kennedy can point out, many other related parties where the degree of regulatory oversight just simply does not serve any purpose. I think the people in OSFI might find it daunting to try to regulate transactions of 500 related parties in some of these major international institutions.

Regardless of the regulatory oversight that exists in the world, we still get a Barings Bank situation. That is a function of individuals, which I do not think we will ever overcome.

**Senator Bryden:** On the matter of harmonization, as I understand it, there are areas of provincial jurisdiction and areas of federal jurisdiction. Would you be advocating that, instead of 11 sets of rules, you might end up with three — that is, one for the common law provinces, one for Quebec, and one for the federal jurisdiction?

**Mr. Anderson:** Or, indeed, two.

**Senator Bryden:** Or indeed two, if Quebec would agree with the other provinces.

**Mr. Anderson:** Yes.

**Senator Bryden:** You are not alone in wishing that people would get together. The jurisdictions are the same in the regulation of the legal profession and the medical profession and so on. It is probably a little more complex in your case.

With regard to the Privacy Code and your desire to regulate yourselves — and this goes back to my comment about the legal profession and the medical profession. Almost since their inception they have been self-regulating, so-called, and there is a great deal of history behind that. There is a lot of pressure now from the public for governments to regulate these professions, at least in certain instances. What these professions in some instances have done is say, "In order to prevent that from happening, we will open it up and invite members of the public, such as consumer groups, to sit on our benches and our discipline committees and so on." Would that be your intention, if you were going to be self-regulating, so that there would be at least a perception of input from the public?

**Mr. Anderson:** It has not been part of our thinking to date. When you look at financial services, you realize, I am sure, that handling people's private files is, in a sense, the currency of our business; it is what our credibility rests upon. If customers of an institution were to find that their files were being mishandled, that institution would lose business and could be driven out of business. The sanction of that possibility is far more powerful

[Traduction]

**M. Anderson:** Dans le monde de la réassurance, au niveau de ce qu'ils appellent la rétrocession, il est possible de réassurer une partie de votre produit primaire comme élément de l'étalement général du risque. Nous ne disons pas que les organismes de réglementation ne devraient pas examiner le mécanisme d'assurance; nous pensons que cela est important pour la stabilité de l'industrie et pour assurer une couverture adéquate.

Cependant, comme l'a, je pense, souligné M. Kennedy, il existe de nombreuses autres entités apparentées dans le cas desquelles une surveillance par les organismes de réglementation ne servirait strictement à rien. Je pense que les gens du BSIF trouveraient cela intimidant que d'avoir à essayer de réglementer les transactions de 500 apparentés dans le cas de certaines de ces grosses institutions internationales.

Quels que soient le contrôle réglementaire et la surveillance prévus dans le monde, il surviendra toujours des situations comme celle de la Barings. C'est le fait de personnes, et je ne pense pas qu'il puisse jamais en être autrement.

**Le sénateur Bryden:** En ce qui concerne la question de l'harmonisation, si j'ai bien compris, il y a des domaines qui relèvent des provinces et d'autres qui relèvent du gouvernement fédéral. Préconiseriez-vous qu'au lieu d'avoir 11 jeux de règlements, l'on n'en ait plus que trois: un pour les provinces qui fonctionnent sous un régime de common law, un pour le Québec et un au niveau fédéral?

**M. Anderson:** Voire deux.

**Le sénateur Bryden:** Voire deux, si le Québec s'entendait avec les autres provinces.

**M. Anderson:** Oui.

**Le sénateur Bryden:** Vous n'êtes pas seul à souhaiter que les gens se mettent d'accord. Les paliers qui interviennent sont les mêmes dans le domaine de la réglementation de la profession d'avocat ou de celle de médecin, et cetera. C'est sans doute un petit peu plus complexe dans votre cas.

En ce qui concerne le Code de protection de la vie privée et votre désir de vous autoréglementer (et cela renvoie à mon observation sur la profession d'avocat et la profession médicale) presque depuis leur apparition, ces professions s'autoréglementent, et il y a beaucoup d'histoire derrière cela. Or, le public se réclame de plus en plus en faveur de la réglementation de ces professions par les gouvernements, au moins dans certains cas. Ces professions ont parfois dit: «De façon à empêcher cela, on va ouvrir les choses et inviter le public, par exemple des groupes de consommateurs, à siéger au tribunal, au comité disciplinaire, et cetera.». Si vous vous autoréglementiez, seriez-vous favorables à cela, afin qu'il y ait au moins cette perception que le public participe?

**M. Anderson:** Cela n'a pas fait partie de notre réflexion jusqu'ici. En ce qui concerne les services financiers, vous devez, j'en suis certain, savoir, que la façon dont nous nous occupons des dossiers des gens est ce qui nous donne notre crédibilité. Si les clients d'une institution devaient apprendre que leur dossier n'était pas traité avec tout le soin nécessaire, l'institution perdrait de sa clientèle et pourrait même se voir obliger de fermer. La sanction



[Texte]

than any other set of oversight instruments that we could bring to bear.

Now we have adopted a Privacy Code voluntarily which our companies adhere to, and our contention is that that is working well.

Our second contention would be that most of the calls for regulation of private information that are occurring in Canada are at a very general level. When you get down to specific industries, some handle their affairs extremely well.

The latest information that we have seen would suggest that there is now arising more worry about how government conducts itself in this respect and about the potential for abuse and trading of information within government regimes than there is in the private sector. I do not want to make too much out of one survey, but we were surprised to see that. In our view, there has been a change in attitude among Canadians, who heretofore had looked to government for protection in this area and now may be looking now for protection from government in this area.

**Senator Bryden:** I do not disagree with that, but I think you might also find that Canadians increasingly will become suspicious of all large data bases and will demand the opportunity to have someone, other than the person who has access to all that information, in a position to at least look at it and police it in some fashion.

**Mr. Kennedy:** The work by the Canadian Standards Association has reached the point of developing a code which will address, I believe, 10 specific issues. The next part of the discussions, obviously, will be around how you enforce that code and how you arrange for changes to be made to it. I think we will be getting into discussions about that quite soon.

**Senator Oliver:** You said that in 1994 you had 34,000 telephone calls, only 11 of which were in relation to privacy and that not one dealt with a breach of your code.

I heard statistics like this about two years ago when the insurance companies appeared before this very committee. I put those statistics to the Privacy Commissioner and said, "Here is what the insurers are saying. What do you say about this, Mr. Commissioner?" My recollection is that he had difficulty with those statistics and had questions about what some of the other 33,000 calls were about. That is my first point.

My second point is that, in my opinion, we are in fact moving farther away from self-regulation and much closer to government regulation. I do not know what the consumer would lose by being government regulated that you could offer through self-regulation.

**Mr. Anderson:** I will answer both questions.

[Translation]

de cette possibilité est bien plus puissante que tout autre mécanisme de surveillance qui pourrait intervenir.

Nous avons volontairement adopté un Code de protection de la vie privée auquel adhèrent nos compagnies, et nous soutenons que cela fonctionne bien.

La deuxième affirmation que nous aimerions faire est que la plupart des demandes de réglementation de l'utilisation faite de renseignements privés ici au Canada se situent à un niveau très général. Lorsqu'on se penche sur des industries ou des secteurs particuliers, il ressort que certains s'occupent extrêmement bien de leurs affaires.

Les renseignements les plus récents dont nous disposons laisseraient entendre que les gens s'inquiètent de nos jours davantage de la façon dont le gouvernement se comporte dans ce domaine et des risques d'abus et d'échanges d'information entre gouvernements que de ce qui se passe dans le secteur privé. Je ne voudrais pas accorder trop d'importance à une seule enquête, mais ces résultats nous ont quelque peu surpris. Il s'est, selon nous, opéré un changement d'attitude chez les Canadiens, qui se sont toujours jusqu'ici tournés vers le gouvernement pour être protégés dans ce domaine et qui vont peut-être maintenant vouloir dans ce même domaine être protégés contre le gouvernement.

**Le sénateur Bryden:** Je ne vous contredirai pas là-dessus, mais je pense que vous constaterez également que les Canadiens se méfieront de plus en plus des grosses bases de données et demanderont qu'une personne autre que celle qui a accès à tous ces renseignements soit habilitée à au moins examiner les choses et les surveiller d'une façon ou d'une autre.

**M. Kennedy:** L'Association canadienne de normalisation est sur le point d'élaborer un code visant, je pense, dix questions distinctes. L'étape suivante des discussions portera, bien sûr, sur la façon de mettre en oeuvre le code et de le modifier. Je pense que nous allons très prochainement en discuter.

**Le sénateur Oliver:** Vous avez dit qu'en 1994 vous avez reçu 34 000 appels, dont 11 seulement concernaient des questions de protection de la vie privée et aucun une infraction à votre code.

J'ai entendu des statistiques du genre il y a environ deux ans lorsque les compagnies d'assurances ont comparu devant le comité. Je les ai soumises au Commissaire à la protection de la vie privée lui disant: «Voici ce que disent les assureurs. Qu'en pensez-vous monsieur le Commissaire»? Si je me souviens bien, il n'était pas très d'accord avec ces statistiques et il avait des questions sur l'objet de certains des 33 000 autres appels. Voilà la première chose que je tenais à dire.

Deuxièmement, l'on s'éloigne selon moi de l'autoréglementation et l'on se rapproche de plus en plus d'une réglementation gouvernementale. J'ignore ce que le consommateur perdrait si cela était régi par le gouvernement et que vous pourriez offrir dans un régime d'autoréglementation.

**M. Anderson:** Je vais répondre aux deux questions.

[Text]

Most of the calls we have received recently are about the price of automobile insurance in Ontario. If the Privacy Commissioner has data which would indicate that our data is not accurate, I would like to see it and. In fact, I will go farther: we will contact him to see if he has such data.

**The Deputy Chairman:** Senator Oliver, perhaps you are referring to the life insurance companies when you say these comments were made by the Privacy Commissioner, as opposed to the casualty and property. They are two different breeds of cat, I think, and your reference might have been to one rather than to the other.

**Senator Oliver:** It could be, but I remember that the number was very high, that we received tens of thousands of calls and none of them actually related to privacy.

**Mr. Anderson:** I remember quoting this data the last time we discussed this matter. We had gone to OSFI, and OSFI had told us they had had two or three complaints about our industry. I think the life insurers had quoted roughly the same kinds of numbers, so that is right.

**The Deputy Chairman:** Perhaps we will ask the clerk to find out what the right numbers are and who promulgated them.

**Mr. Kennedy:** I believe it was following our last appearance, senator, when you raised this issue, that we started within our own office developing a code to try to track questions on privacy.

**Mr. Anderson:** Your second question, senator, was: What would the consumer gain by having government regulation —

**Senator Oliver:** What would the consumer lose? You want to be self-regulating, but if I am right that we are moving toward government regulation, what will the consumer lose?

**Mr. Anderson:** Ultimately, if there are regulatory requirements that require us to do more and to do it more often in respect of enforcing rules on privacy, these things work their way, at the end of the day, into the cost of the product and work their way, at the end of the day, into the tax regime. There is a double hit.

**Senator Oliver:** Surely people will not mind paying a couple of pennies more for added protection.

**Mr. Anderson:** The point we are making, senator, is that we have not seen a ground swell of public demand for this kind of protection. Our most recent data would show that the ground swell of demand is for self-regulation. We would make the representation to you that we are doing well in this respect and that the onus is on government in this era to prove that government regulation is needed. In respect of our industry — and I am not talking now about the super Information Highway

[Traduction]

La plupart des appels que nous avons reçus récemment concernaient le coût de l'assurance-automobile en Ontario. Si le Commissaire à la protection de la vie privée possède des données montrant que les nôtres ne sont pas justes, j'aimerais bien les voir. D'ailleurs, j'irai plus loin encore: je communiquerai avec lui pour voir s'il possède de telles données.

**Le vice-président:** Sénateur Oliver, peut-être que les observations du Commissaire visaient les compagnies d'assurance-vie par opposition aux compagnies d'assurances générales. Il s'agit de deux catégories très distinctes, et peut-être qu'il est question de l'autre secteur plutôt que de celui-ci.

**Le sénateur Oliver:** C'est possible, mais je me souviens que le nombre était très élevé, que l'on avait reçu des dizaines de milliers d'appels et qu'aucun d'entre eux ne concernait la protection de la vie privée.

**Mr. Anderson:** Je me souviens d'avoir cité ces données la dernière fois que nous avons discuté de cette question. Nous nous étions adressés au BSIF, et celui-ci nous avait dit avoir reçu deux ou trois plaintes au sujet de notre secteur. Je pense que les assureurs-vie avaient cité plus ou moins les mêmes chiffres; c'est donc juste.

**Le vice-président:** Nous devrions peut-être demander au greffier de se renseigner sur les chiffres et de nous dire qui les a cités.

**Mr. Kennedy:** Je pense que c'est suite à notre dernière comparution, sénateur, lorsque vous avez soulevé cette question, que nous avons commencé chez nous à élaborer un code pour essayer de suivre ces questions de confidentialité.

**Mr. Anderson:** Votre deuxième question, sénateur, était la suivante: que gagnerait le consommateur si la réglementation était assurée par le gouvernement...

**Le sénateur Oliver:** Que perdrait le consommateur? Vous voulez vous autoréglementer, mais si j'ai raison de croire que nous tendons vers une réglementation gouvernementale, que perdra le consommateur?

**Mr. Anderson:** Au bout du compte, s'il y a des règlements qui exigent de nous que nous fassions davantage et que nous le fassions plus souvent eu égard à l'application de règles en matière de confidentialité, toutes ces choses feront leur chemin pour aboutir, au bout du compte, dans le coût du produit et, en dernier lieu, dans le régime fiscal. On sera frappé deux fois.

**Le sénateur Oliver:** Cela ne dérangera certainement pas les gens de devoir payer quelques cents de plus pour jouir d'une protection supplémentaire.

**Mr. Anderson:** Ce que nous disons, sénateur, c'est que nous n'avons pas constaté de mouvement collectif de revendication de ce genre de protection. Nos données les plus récentes font plutôt état d'un mouvement collectif de revendication de l'autoréglementation. Nous maintenons que nous nous débrouillons fort bien dans ce domaine et qu'il revient au gouvernement de prouver qu'une réglementation gouvernementale est nécessaire. En ce qui concerne notre secteur... et je ne parle pas ici de l'autoroute



## [Texte]

and all this exotic stuff; I am talking about our industry. I have not seen any evidence of a need for more than what we are doing right now.

**The Deputy Chairman:** Gentlemen, we thank you very much for appearing here and giving us your views on the 1992 legislation, with a bit of an edge into the 1997 legislation, thanks to Senator LeBreton. We hope we will see you soon again.

Our next witnesses, from the Canadian Institute of Actuaries are: Mr. Marc Fernet, President-Elect; Mr. James A. Brierley, Immediate Past President; Mr. Morris W. Chambers, Past President; Mr. William Weiland, Member of Council; and Rick Neugebauer, Executive Director.

I invite Mr. Fernet to make his opening statement.

**M. Marc Fernet:** Monsieur le président et membres du comité. Je vous remercie encore une fois de solliciter l'opinion de l'Institut canadien des Actuaires pour votre examen de la Loi sur les Sociétés d'assurances et du régime fiscal au Canada. Mon nom est Marc Fernet. Je suis président désigné de l'Institut et je m'empresse de préciser que je pratique dans le domaine des régimes de retraite et non de l'assurance. Et, aussi, je suis heureux d'avoir avec moi ici ce matin des collègues que je vous présente: à ma droite, Morris Chambers, président du groupe de travail de l'Institut sur la Loi des assurances et un praticien de longue date dans le domaine de l'assurance-vie.

Immédiatement, à ma gauche, Jim Brierley, président sortant de l'Institut canadien et membre du Groupe de travail et à l'extrême gauche, Bill Weiland, membre du Conseil de l'Institut et consultant dans le domaine des assurances IARD; et assis sagement, Rick Neugebauer, notre directeur général et Rick insiste pour que je précise qu'il n'est pas actuariaire.

Vous avez déjà entre les mains le mémoire que nous avons rédigé à la fin de l'année dernière sur les révisions apportées à la Loi sur les sociétés d'assurances. Nous y avons fait 20 recommandations dans 11 domaines qui intéressent particulièrement la profession actuarielle. Nous serons heureux aujourd'hui de répondre à vos questions à cet égard. Nous savons que le rapport de votre comité sur l'industrie des services financiers, intitulé «Trouver le juste milieu», a paru à peu près en même temps que notre mémoire.

Nous remarquons que la recommandation 25 de votre rapport préconise d'appliquer les techniques prospectives, comme l'examen de solvabilité, à la gestion de la solvabilité de toutes les institutions financières, proposition que nous avons faite dans notre mémoire de mai 1994 à votre comité. Nous remercions le comité d'appuyer notre proposition. Nous espérons qu'avec le temps, la profession actuarielle au Canada méritera la responsabilité qui découlera de l'établissement du rôle d'actuaire désigné pour toutes les institutions financières au Canada.

Nous remarquons aussi que la recommandation 16 de votre rapport propose de donner au Bureau du surintendant des institutions financières le pouvoir d'entreprendre la réhabilitation d'une société d'assurances en difficulté. Cette recommandation est semblable à celle que nous avons faite à la page 6 de notre

## [Translation]

informatique ni de toutes ces autres choses exotiques... je parle de notre secteur. Je n'ai vu aucune preuve qu'il faudrait faire plus que ce que nous faisons maintenant.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, messieurs, d'être venus comparaître devant nous aujourd'hui et de nous avoir exposé vos vues sur la réforme législative de 1992, en nous donnant en sus, grâce au sénateur LeBreton, un petit avant-goût de ce que vous entrevoyez relativement à la loi de 1997.

Nous allons maintenant entendre des représentants de l'Institut canadien des actuaires. Il s'agit de M. Marc Fernet, président désigné; de M. James A. Brierley, président sortant; de M. Morris W. Chambers, ancien président; de M. William Weiland, membre du conseil; et de M. Rick Neugebauer, directeur général.

J'invite M. Fernet à nous faire sa déclaration liminaire.

**Mr. Marc Fernet:** Mr. Chairman, members of the committee, I want to thank you once again for asking the Canadian Institute of Actuaries to contribute its views to your examination of the Insurance Companies Act and Canada's tax system. My name is Marc Fernet. I am President-Elect of the Institute, and I must make clear right away that my practice is in the area of pension plans, not insurance. I am glad to have my colleagues with me this morning — on my right is Morris Chambers, who chairs the Institute's task force on the Insurance Companies Act and is a practitioner of long standing in the life-insurance field.

On my left is Jim Brierley, Immediate Past President of the Institute and a member of the task force, and on the far left is Bill Weiland, a member of the Institute's Board and a consultant in P&C insurance. Sitting here as good as gold is Rick Neugebauer, our Executive Director, who wants me to make clear that he isn't an actuary at all.

You already have the brief we prepared at the end of last year on the changes to the Insurance Companies Act. In it we make 20 recommendations in 11 areas of particular concern to the actuarial profession. We will be happy to answer any questions about it. We know that your report on the financial services industry, "Striking a Balance", came out at about the same time as our brief.

Recommendation 25 in your report calls for the application of "forward-looking" techniques such as dynamic solvency testing to the solvency management of all financial institutions, as we proposed in our May 1994 brief to your committee. We want to thank you for supporting our proposal. We hope that in time, the actuarial profession in Canada will have earned the responsibility that will arise from the designation of actuaries for all financial institutions in Canada.

We also note that your recommendation 16 would give the Office of the Superintendent of Financial Institutions the power to undertake the "rehabilitation" of an insurance company that had got into difficulty. This recommendation is similar to the one on page 6 of our brief. Unfortunately the recent Finance Department



[Text]

mémoire de novembre. Malheureusement, le récent livre blanc du ministère des Finances ne partage pas notre espoir mutuel de mettre en oeuvre ce moyen supplémentaire qui protégerait les intérêts du public canadien assuré.

J'ajouterai que l'Institut rédige en ce moment une réponse au livre blanc. Comme nous en sommes encore à l'étape de projet, nous n'avons pas encore reçu l'approbation de l'Institut pour en débattre. Aussi, nous ne pouvons parler aujourd'hui du livre blanc au nom de l'Institut, sauf en ce qui concerne les questions pour lesquelles l'Institut a déjà pris position. Cependant, je m'attends à ce que mes collègues offrent leur opinion personnelle sur ce genre de questions. Et bien entendu, nous remettrons à votre comité un exemplaire de la réponse de l'Institut au ministère des Finances dès que nous lui aurons fait parvenir le document.

Et sur ce, monsieur le président, nous sommes prêts à répondre aux questions du comité.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Fernet. Le sénateur Oliver a des questions.

**Senator Oliver:** Thank you for your introductory remarks. The last time you were here as a group, you gave a presentation explaining dynamic solvency testing as a way of assessing risks in the future. You said that you felt this could apply as well to banks and other financial institutions.

Could you go into a little more detail on what you meant by that. Have you done further work on how it could apply?

**Mr. Fernet:** As I mentioned, I am a pension actuary so I will direct the question either to Mr. Brierley or Mr. Chambers.

**Mr. James Brierley, Immediate Past President, Canadian Institute of Actuaries:** Our thinking there was in terms of providing more protection against the risks that financial institutions face today. Our economic environment is far more unstable than it has been in the past. During the previous testimony someone alluded to the more global financial environment that we are facing. That is also a new risk to all financial institutions.

The Canadian Institute of Actuaries is concerned that older static tests of financial strength based on just the current balance sheet or the previous accounting period do not adequately protect against some of more complex dangers that financial institutions are going to face. It may not be the ultimate tool in assessing risk, but we believe that testing future scenarios, plausible scenarios, and how the enterprise would react to various adverse conditions in the future is a good way to assess the risks that an enterprise is subject to and would help avoid those risks or develop strategies that could minimize their impact.

[Traduction]

white paper doesn't share your eagerness and ours for the implementation of this supplementary means of protecting the insured Canadian public.

I will just add that the Institute is currently preparing a response to the white paper. Since it's still in the preliminary stages, the Institute doesn't want us to discuss it. So we can't talk about the white paper today on the Institute's behalf, except with respect to issues on which the Institute has already defined its stand. However, I expect that my colleagues will be offering personal opinions on these issues. And we will of course be sending your committee a copy of the Institute's response to the Finance Department as soon as we have sent it to the Department.

And with that, Mr. Chairman, we're ready to answer the committee's questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Fernet. Senator Oliver has some questions.

**Le sénateur Oliver:** Je vous remercie de vos remarques liminaires. La dernière fois que votre groupe est venu nous rencontrer, vous nous avez fait un exposé sur l'examen dynamique de la solvabilité en tant que moyen d'évaluer les risques à l'avenir. Vous nous aviez dit que cela pouvait selon vous s'appliquer également aux banques et aux autres institutions financières.

Pourriez-vous nous expliquer un peu plus dans le détail ce que vous entendiez par là? Avez-vous fait d'autres travaux sur la façon dont cela pourrait s'appliquer?

**M. Fernet:** Comme je l'ai mentionné, je suis actuaire spécialisé dans le domaine des régimes de retraite et j'inviterai donc M. Brierley ou M. Chambers à répondre à votre question.

**M. James Brierley, président sortant, Institut canadien des actuaires:** Il s'agissait pour nous d'assurer une plus grande protection contre les risques auxquels les institutions financières se trouvent aujourd'hui confrontées. L'environnement économique tel que nous le vivons aujourd'hui est beaucoup plus instable qu'il ne l'était autrefois. Lors de la comparution des témoins qui nous ont précédés, quelqu'un a évoqué la mondialisation de l'environnement financier à l'intérieur duquel nous travaillons. Cela pose de tout nouveaux risques pour l'ensemble des institutions financières.

L'Institut canadien des actuaires craint que les anciens examens statiques de la santé financière, fondés sur le seul bilan courant ou sur la période comptable précédente, n'assurent pas une protection suffisante contre certains des dangers plus complexes auxquels seront exposées les institutions financières. Il ne s'agit peut-être pas de l'outil parfait pour évaluer les risques, mais nous croyons que la mise à l'épreuve de scénarios futurs, de scénarios plausibles, et la vérification de la façon dont l'entreprise réagira à diverses conditions défavorables à l'avenir sont un bon moyen d'évaluer les risques auxquels est exposée une entreprise et devraient permettre d'éviter ces risques ou d'élaborer des stratégies qui en minimiseraient l'incidence.

[Texte]

**Senator Oliver:** Have you tried this on the banks and the life companies and so on? Have you developed certain formulas for this?

**Mr. Brierley:** We have standards of practice for both the life and the property and casualty insurance companies. Our members are currently practising this type of dynamic testing of a company's strength in those areas. We believe that the same types of dangers apply to all financial institutions and that testing should be done in the whole of the financial sector.

**Senator Oliver:** Do you actually have formats now that can be applied to banks, for instance?

**Mr. Brierley:** No. There may be one or two members that have enough expertise in the banking industry to be effective today. We do not have standards of practice. I think we would be looking for some type of encouragement from government to do that work. It would be costly for the profession to develop those standards.

If we get that encouragement, I think the profession would be very happy to put the effort into developing the types of modelling techniques that should be used. At the very least, we think someone should do it.

**Senator Oliver:** If it is going to give some further protection to the investor, surely it is something worth pursuing even further.

**Mr. Brierley:** We currently do not have a role or a mandate outside the insurance industry.

**Mr. Morris Chambers, Past President, Canadian Institute of Actuaries:** We do have a committee which has this on its plate. It is our committee on solvency standards for a financial institution. While it is not directly our mandate at this stage, there is a number of insurance companies which have trust companies as subsidiaries. To the extent that a life insurance company is required to do dynamic solvency testing and to the extent that a major subsidiary would be a trust company, they would have to incorporate dynamic solvency testing of that trust company in order to do the job for the parent company. Therefore, we are in the process of developing methodologies and standards in that industry as an adjunct to the life insurance work, certainly.

**Mr. Brierley:** A number of the products of the large insurance companies are very similar to banking products, so the technologies that we use there could very easily be adapted.

**The Deputy Chairman:** I have a question which has to do with the risk-based formula which you refer to in your brief. As an old insurance guy, I always figured that, if you are going to set premiums, you have to have some credible experience and a population to do it on. I have never been in the actuarial business, but I understand that you cannot work out a formula from just a very small specimen.

[Translation]

**Le sénateur Oliver:** Avez-vous mis cela à l'essai auprès des banques et des compagnies d'assurance-vie, et cetera? Avez-vous élaboré certaines formules en la matière?

**M. Brierley:** Nous avons des normes de pratique et pour les compagnies d'assurance-vie et pour les compagnies d'assurances générales. Nos membres utilisent déjà ce genre d'examen dynamique pour évaluer la position d'une compagnie dans ces domaines. Nous pensons que les mêmes types de dangers existent pour l'ensemble des institutions financières et que des examens du genre devraient être faits dans tout le secteur financier.

**Le sénateur Oliver:** Avez-vous des formules qui pourraient s'appliquer aux banques, par exemple?

**M. Brierley:** Non. Il y a peut-être un ou deux membres qui ont suffisamment d'expérience du côté du secteur bancaire pour être efficaces aujourd'hui. Nous n'avons pas de normes de pratique. Je pense que pour que nous entreprenions ce genre de travail, il faudrait qu'il y ait certaines incitations gouvernementales. Ce serait coûteux pour la profession d'élaborer de telles normes.

Si l'on nous offrait des incitations, je pense que la profession serait très heureuse de se consacrer à l'élaboration des techniques de modélisation à employer. En tout cas, nous pensons que quelqu'un devrait faire ce travail.

**Le sénateur Oliver:** Si cela va offrir une protection supplémentaire à l'investisseur, il s'agit assurément de quelque chose qu'il faudrait examiner de plus près.

**M. Brierley:** À l'heure actuelle, nous n'avons pas de rôle ni de mandat à l'extérieur du secteur des assurances.

**M. Morris Chambers, ancien président, Institut canadien des actuaires:** Nous avons un comité qui a cela dans son assiette. C'est notre comité des normes de solvabilité pour les institutions financières. Bien que cela ne relève pas pour l'heure directement de notre mandat, il existe un certain nombre de compagnies d'assurances qui ont des sociétés de fiducie comme filiales. Dans la mesure où une compagnie d'assurance-vie est tenue de procéder à un examen dynamique de la solvabilité et où une importante filiale serait une société de fiducie, il faudrait procéder à un examen dynamique de la solvabilité de la compagnie de fiducie de façon à faire le travail pour la société mère. Voilà pourquoi nous oeuvrons à l'élaboration de méthodologies et de normes dans ce secteur, en tant que complément du travail en matière d'assurance-vie.

**M. Brierley:** Un certain nombre des produits des grosses compagnies d'assurances sont très semblables aux produits bancaires, et les technologies que nous utilisons dans ce secteur pourraient ainsi être très facilement adaptées.

**Le vice-président:** J'ai une question à vous poser relativement à la formule s'appuyant sur le risque dont vous faites état dans votre mémoire. En tant qu'ancien des assurances, j'ai toujours pensé que, si vous voulez fixer des primes, il vous faut avoir une expérience crédible et un groupe de personnes. Je n'ai jamais oeuvré dans le domaine actuariel, mais, si j'ai bien compris, vous ne pouvez pas établir une formule à partir d'un tout petit échantillon.



[Text]

In the proposal to apply a risk-based formula to the payments that the institutions have to make, how, from an actuarial point of view, can this be shown to be effective or at least credible? When we do a poll sampling, for instance, we normally do not do it with 14 people; we do it with 1,400 people. There has to be a mass there.

Do we have sufficient mass in our financial institutions to make an effective risk-based formula for them? Do we have enough years of experience so that there is some credibility? Would you address those areas and show me how a risk-based formula can be effective from an actuarial point of view?

**Mr. Chambers:** I will take a crack at it, but I am sure Mr. Brierley will correct me if I go astray.

Our view, as stated in the brief, is that the risk based formula, the M.C.C.S.R. that has been developed for the life insurance industry, is certainly a significant advance beyond the sorts of rule of thumb that had been used prior to 1992. I do not think there is any pretence on the part of the developers of that formula that it is in some way absolute and a full measure of solvency of a company. The factors that are developed are arbitrary; they are relational — that is, where a greater risk is involved, presumably there is a higher factor, if you will.

There is no suggestion that, if the factor for one risk is twice as high as the factor for another, that represents twice the risk. There is an arbitrariness to the factors in the formula.

There are risks that insurance companies face that are not covered in the formula but, as I say, it is a significant improvement. Particularly in respect of dynamic solvency testing, it is a useful benchmark. In doing dynamic solvency testing, the actuary is required to establish the company's current position and then do a projection under assumptions of adverse conditions to see what the company's position would be in five years under those adverse circumstances. At that point the actuary is required to determine what their position would be in respect of that M.C.C.S.R. formula at that time.

In other words, are they solvent relative to the measures that have been imposed on the industry, to the extent that it provides a standard? In respect of where they are at one point relative to another, it is particularly useful.

A measure such as that is essential to doing the dynamic solvency testing that we have been talking about, but to treat the M.C.C.S.R. as an absolute measure and to say that that is the only thing you look at and that, if they have met that, everything is hunky-dory, is a dangerous presumption.

**The Deputy Chairman:** I have often heard it said, in the insurance world anyway, that the only real statistics that exist are for life insurance because at least there you have something that is absolute and that you can count on; you can work from that

[Traduction]

Dans la proposition visant à appliquer une formule fondée sur le risque aux paiements devant être effectués par les institutions, comment, du point de vue actuariel, cela peut-il être présenté comme étant efficace ou en tout cas crédible? Lorsque nous faisons un sondage, par exemple, nous n'interrogeons pas 14 personnes, mais plutôt 1 400. Il faut qu'il y ait une certaine masse.

Avons-nous une masse suffisante dans nos institutions financières pour être en mesure d'établir pour elles une bonne formule axée sur le risque? Avons-nous suffisamment d'années d'expérience pour jouir d'une certaine crédibilité? Je vous pose ces questions et je vous demanderais de me montrer comment une formule fondée sur le risque pourrait être efficace d'un point de vue actuariel.

**M. Chambers:** Je vais faire mon possible, et je suis certain que M. Brierley me corrigera si je me trompe.

À notre avis, comme nous l'expliquons dans notre mémoire, la formule axée sur le risque, le MMPRCE (montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent), qui a été élaborée pour les assureurs-vie, est certainement un progrès par rapport aux règles empiriques employées jusqu'en 1992. Je ne pense néanmoins pas que les auteurs de cette formule prétendent qu'il s'agisse là d'un mécanisme de mesure absolue et infaillible de la solvabilité d'une compagnie. Les facteurs qui sont élaborés sont arbitraires; ils sont relationnels, en d'autres termes, là où le risque est grand, le facteur sera sans doute supérieur, si vous voulez.

Je ne suggère aucunement que si le facteur pour un risque est le double de celui pour un autre, cela représente deux fois le risque. Il y a de l'arbitraire dans les facteurs de la formule.

Il y a des risques que courent les compagnies d'assurances qui ne sont pas couverts dans cette formule mais, comme je le disais, il s'agit d'une amélioration appréciable. Dans le cas, surtout, des examens dynamiques de la solvabilité, il s'agit d'un repère utile. Dans le cas d'examens dynamiques de la solvabilité, l'actuaire est tenu d'établir la position actuelle de la compagnie puis de faire des projections en vertu d'hypothèses de conditions défavorables pour déterminer quelle serait la position de la compagnie au bout de cinq années de conditions néfastes. C'est à cette étape-là que l'actuaire est tenu de déterminer quelle serait la position de la compagnie relativement à la formule MPRCE.

En d'autres termes, la compagnie est-elle solvable par rapport aux mesures qui ont été imposées au secteur, si l'on accepte que celles-ci constituent une norme? Pour les situer dans le temps, c'est un outil particulièrement utile.

Une mesure comme celle-là est essentielle pour réaliser les examens dynamiques de la solvabilité dont nous avons parlé, mais traiter le MPRCE comme mesure absolue et dire que l'on se contente d'examiner cela et que si le niveau requis est atteint, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, serait fort dangereux.

**Le vice-président:** J'ai souvent entendu dire, en tout cas dans le monde des assurances, que les seules statistiques réelles qui existent sont celles concernant l'assurance-vie, car là, au moins, vous avez quelque chose d'absolu, sur lequel vous pouvez



[Texte]

particular base. Everything else is a pretty good guess as to what goes on.

I do not know whether that is what you are saying, but I get the impression that all of this is a well-informed, very subjective judgment on a situation, not something where you, as an actuary, would necessarily that your science rests on this particular thing. Is that fair?

**Mr. Chambers:** That is very definitely the case.

To answer your initial question, we have only had the M.C.C.S.R. in place under the federal legislation for three years now, so it is too early to say whether the factors are the best they can be. Certainly the body of experience that you referred to in the insurance business — and there are somewhere between 100 and 200 companies in existence — is not the number that you need for credibility, so you have to achieve credibility through numbers of instances. It is going to take a while to build up the experience and, of course, the factors are going to change as that experience is gained. I think there have been changes in the formula every year since it has been introduced, so it is a moving thing.

**The Deputy Chairman:** I am sure that over time you will work on it and modify it as the needs arise, and then perhaps come back some day and tell us that it is better than an informed guess, that it is pretty stable stuff.

**Mr. Chambers:** That is right, but we would still be looking for dynamic solvency testing, I am sure.

**Mr. Brierley:** Perhaps you were responding to our request that there be a risk-based formula developed for the property and casualty industry. Whether it be the life insurance industry or the property and casualty industry, we take whatever statistics are available and make the best estimate we can of the liabilities. That you will see on the balance sheet of the property and casualty company or the life company. It might be argued that the statistics backing the life statements are stronger, but I will leave that to my property and casualty colleague to comment on.

We would say, however, that, once you have taken your best shot at what the liabilities are, any financial institution needs a cushion of surplus to make the situation safer and to help ensure solvency. The calculation of how large that cushion should be will not be based on any past statistics. However, those statistics have already gone into creating your expected assumption, which is part of your liability, so the cushion is there for potentially adverse or unseen conditions. I do not think we will ever develop statistics on that; all we can really do is get around the arbitrariness of the formula by testing scenarios.

**The Deputy Chairman:** I guess we could compare it to the polls that we get — plus or minus 3 per cent, 19 times out of 20. Maybe something that like would be useful in your reports.

**Mr. Brierley:** We are concerned about the 1 out of 20.

[Translation]

compter; vous pouvez travailler à partir de cette base. Tout le reste n'est que conjectures et suppositions sur ce qui va se passer.

Je ne sais pas si j'ai bien compris ce que vous avez dit, mais j'ai l'impression que tout cela revient à un jugement éclairé et très subjectif relativement à une situation donnée. En tant qu'actuaire, vous ne diriez pas forcément que votre science s'appuie là-dessus. Ai-je bien compris?

**M. Chambers:** C'est tout à fait le cas.

Pour répondre à votre question initiale, le MMRPCE ne figure dans la législation fédérale que depuis trois ans, et il est donc trop tôt pour dire si les facteurs sont les meilleurs qui soient. La masse d'expérience dans le secteur des assurances dont vous avez fait état (et il existe entre 100 et 200 compagnies) n'est pas ce sur quoi vous allez asseoir votre crédibilité, qu'il vous faudra donc établir grâce à quantité de cas. Il faudra longtemps pour acquérir l'expérience nécessaire et les facteurs vont, bien sûr, changer au fur et à mesure de l'accumulation de cette expérience. Je pense qu'il y a eu des changements dans la formule chaque année depuis son apparition; il s'agit donc de quelque chose de très évolutif.

**Le vice-président:** Je suis certain que vous y travaillerez et que vous la modifierez selon les besoins pour peut-être revenir nous voir un jour et nous dire que c'est supérieur à une supposition éclairée, que c'est quelque chose de relativement sûr.

**M. Chambers:** C'est exact, mais je suis certain que l'on continuera de recourir à l'examen dynamique de la solvabilité.

**M. Brierley:** Peut-être que vous réagissiez à notre demande qu'il y ait une formule fondée sur le risque pour le secteur de l'assurance des biens et des risques divers. Qu'il s'agisse d'assurance-vie ou d'assurance multirisque, nous prenons les statistiques disponibles et effectuons la meilleure estimation possible du passif. Cela se trouve dans le bilan de la compagnie d'assurances générales ou d'assurance-vie. L'on peut arguer que les statistiques appuyant les états financiers de la compagnie d'assurance-vie sont plus solides, mais je préférerais que mon collègue spécialisé dans les assurances générales se prononce là-dessus.

Ce que nous dirions, cependant, c'est qu'une fois que vous avez fait de votre mieux pour établir le passif, toute institution financière, quelle qu'elle soit, a besoin d'un coussin de surplus pour que la situation soit sûre et pour assurer la solvabilité. Le calcul de l'importance de ce coussin ne s'appuiera pas sur des statistiques correspondant à des périodes antérieures. Or, ces statistiques ont déjà servi à la création de votre hypothèse, qui fait partie de vos risques, de sorte que le coussin est là en prévision de conditions inconnues ou potentiellement néfastes. Je ne pense pas que nous puissions jamais élaborer de statistiques là-dessus; tout ce que nous pouvons faire, c'est contourner le caractère arbitraire de la formule en mettant à l'épreuve différents scénarios.

**Le vice-président:** J'imagine que l'on pourrait comparer cela aux résultats obtenus dans le cadre des sondages que nous faisons: plus ou moins 3 p. 100, 19 fois sur 20. Peut-être que quelque chose du genre vous serait utile dans vos rapports.

**M. Brierley:** Ce qui nous préoccupe, c'est le 1 sur 20.

*[Text]*

**The Deputy Chairman:** I want to thank you, gentlemen, for appearing. We have noted your comments and your brief, and I am sure they will be useful to us as we proceed. We hope we will see you again when we go into the next round of modifications to our various financial institution laws.

Our next witness is Mr. Duff Conacher, from Democracy Watch.

**Mr. Duff Conacher, Coordinator, Democracy Watch:** I hope you have received Democracy Watch's brief. Democracy Watch is a citizen advocacy organization, focused on issues of government accountability and corporate accountability. We are here today to propose the creation of a financial consumer association in Canada.

What is a financial consumer association? A financial consumer association would be a federally incorporated, non-profit, independent organization, funded and directed by voluntary dues-paying members. The financial consumer association would be created by the federal government, requiring federally regulated financial institutions to enclose a flier when they mail out their bank statements, credit card bills and insurance premium statements. The flier would be contained in the same envelope as the bank statement or credit card bill, and the flier would describe the financial consumer association. For brevity, I will refer to it as the FCA

The flier would describe the FCA and invite customers to become dues-paying members of FCA at an annual rate of \$10 to \$15.

The cost of the initial mailing could be covered either by a government grant or loan and would be approximately \$350,000. After the first mailing there would be no cost to government and no cost ever to the financial institutions because they would always have room for another flier in the envelopes that they send out. For the subsequent mailings the FCA would pay for the printing of the insert and also for the insertion of the flier into the envelopes.

The FCA model is based upon citizen utility boards which have been set up in four states in the U.S. and have worked very effectively to represent ratepayers before rate hearings of those utilities. If you look at page 5 of our submission, you will see that in the four states where citizen utility boards have been set up they have obtained very large memberships and have also saved ratepayers enormous sums when compared to the amount of annual dues.

The average response rates that citizen utility boards have received in the U.S. is 3 per cent to 5 per cent. At that rate, with 20 million Canadians receiving bank statements, credit card bills and insurance premium statements, a group in Canada would be created with 600,000 to 1 million members and would have

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Je vous remercie, messieurs, d'être venus nous rencontrer. Vos observations et votre mémoire nous seront, j'en suis certain, très utiles dans le cadre de nos travaux. Nous espérons vous revoir lors de la prochaine ronde de modifications aux diverses lois régissant les institutions financières.

Le témoin suivant est M. Duff Conacher, de Démocratie en surveillance.

**M. Duff Conacher, coordonnateur, Démocratie en surveillance:** J'espère que vous avez reçu le mémoire de Démocratie en surveillance. Démocratie en surveillance est une organisation de défense des intérêts des citoyens, qui s'intéresse tout particulièrement à l'imputabilité et aux responsabilités en matière de reddition de comptes du gouvernement et du secteur privé. Nous sommes venus ici aujourd'hui proposer la création d'une association canadienne de consommateurs financiers.

Qu'est-ce qu'une association de consommateurs financiers? Une association de consommateurs financiers serait une organisation indépendante, à but non lucratif, incorporée au niveau fédéral, qui serait financée et administrée par des membres cotisants volontaires. L'Association de consommateurs financiers serait créée par le gouvernement fédéral, ce qui exigerait des institutions financières à réglementation fédérale qu'elles incluent un dépliant explicatif dans tous leurs envois de relevés de compte bancaire, de relevés de compte de carte de crédit et de rappels de primes d'assurance. Le dépliant en question serait glissé dans l'enveloppe avec le relevé de compte bancaire ou de carte de crédit et il décrirait ce qu'est l'Association des consommateurs financiers. Pour que cela aille plus vite, je ne parlerai plus que de l'ACF.

Le dépliant, disais-je, décrirait l'ACF et inviterait les gens à en devenir membres moyennant versement d'une cotisation annuelle de 10 \$ ou 15 \$.

Le coût de l'envoi postal initial pourrait être couvert soit par une subvention gouvernementale soit par un prêt, et il se chiffrerait à environ 350 000 \$. Après l'envoi initial, il n'y aurait plus aucun coût pour le gouvernement et il n'y aurait jamais de coût pour les institutions financières, car celles-ci ont toujours de la place pour un autre dépliant dans les enveloppes qu'elles mettent à la poste. Pour tout envoi subséquent, l'ACF paierait les coûts d'impression du dépliant et ceux de son insertion dans les enveloppes.

Le modèle de l'ACF s'appuie sur celui des comités de citoyens des entreprises de services publics qui ont été créés dans quatre États américains et qui ont fait un excellent travail de représentation des abonnés au service lors des audiences sur les tarifs. Vous verrez à la page 5 de notre mémoire que dans les quatre États où de tels comités de citoyens ont été établis, ils ont recueilli un très grand nombre de membres et ont fait économiser aux abonnés d'énormes sommes d'argent, comparativement au moment de leur cotisation annuelle.

Le taux moyen de réponse obtenu par les comités de citoyens de compagnies de services publics aux États-Unis se situe entre 3 et 5 p. 100. Avec ce taux, vu que 20 millions de Canadiens reçoivent des relevés bancaires, des factures de carte de crédit et des notifications de primes d'assurance, cela donnerait naissance à



## [Texte]

annual revenues of from \$6 million to \$15 million. With those resources, the FCA would have the funds necessary to hire economists, experts, organizers and lawyers to represent consumers before government, government agencies and the courts.

The FCA would also have the resources to educate consumers through price surveys, having a 1-800 customer question line, and would also have the resources to maintain well-funded local and regional offices.

The FCA would be run democratically by its membership with delegates elected in each electoral riding by the members of the FCA. The delegates would attend an annual general assembly and they would determine FCA policy and elect a board of directors from amongst the delegates to carry out the policies and administer the FCA. Our model statute for the FCA has been filed with this committee for your review.

Why is the financial consumer association needed in Canada? First, consumers are on their own as the protection net shrinks. Government is removing and withdrawing from consumer protection, and there is no replacement. The Office of the Superintendent of Financial Institutions cannot replace the consumer protection because it is mandated to protect the solvency and soundness of the financial system. In several provinces consumer affairs departments have been cut back or shut down. Even the Ontario Securities Commission has admitted that it does not have the resources to regulate the mutual fund industry and has suggested self-regulation.

There are few consumer groups to fill the gap. You heard from one of them on Tuesday, the Consumers' Association of Canada. They, as do all the other consumer groups that work in this area, rely on government funding, which has been cut by one-third in this year's budget, down to \$1 million. That is \$1 million trying to support approximately 10 groups across the country, and currently only about 20 per cent to 30 per cent of those funds are used for projects in the financial services area, which is a very small percentage.

The federal Minister of Industry, John Manley, has stated: "If I could fix one thing, it would be to see that we have a more vital consumer advocacy function generated by real participation."

I challenge the government and this committee to come up with a better way to fulfil his desire and to fix the problem that he has identified.

## [Translation]

un groupe composé d'entre 600 000 et un million de membres et disposant de revenus annuels se chiffrant à entre 6 et 15 millions de dollars. Avec de telles ressources, l'ACF disposerait des fonds nécessaires pour embaucher des économistes, des experts, des organisateurs et des avocats, qui seraient chargés de représenter les consommateurs auprès du gouvernement, des organismes gouvernementaux et des tribunaux.

L'ACF disposerait par ailleurs de suffisamment de ressources pour renseigner les consommateurs au moyen d'enquêtes sur les prix, pour leur offrir un service de renseignement téléphonique 1-800 et pour maintenir des bureaux locaux et régionaux bien pourvus.

L'ACF serait administrée par ses membres, selon un régime démocratique, des délégués étant élus dans chaque circonscription électorale par les membres de l'ACF. Les délégués participeraient à l'assemblée générale annuelle et seraient chargés de fixer la politique de l'association et d'élire un conseil d'administration composé de délégués et chargé de mener à bien les politiques et d'administrer l'association. Les statuts proposés pour l'ACF ont été déposés auprès du comité afin que vous puissiez les examiner.

Pourquoi a-t-on besoin d'une telle association de consommateurs de services financiers au Canada? Tout d'abord, les consommateurs doivent se débrouiller tout seuls, leur filet de protection allant rétrécissant. Le gouvernement est en train de réduire la protection des consommateurs et de s'en soustraire, sans qu'il y ait de solution de remplacement. Le Bureau du surintendant des institutions financières ne peut pas remplacer cette protection des consommateurs car il a pour mandat de protéger la solvabilité et la stabilité du système financier. Dans plusieurs provinces, les ministères des affaires des consommateurs ont vu leurs budgets réduits ou bien ont carrément fermé. Même la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a reconnu qu'elle ne dispose pas des ressources nécessaires pour réglementer le secteur des fonds mutuels et a recommandé l'autoréglementation.

Il n'existe que très peu de groupes de consommateurs pour combler les trous. Vous avez reçu l'un d'entre eux, l'Association des consommateurs du Canada, mardi. Ce groupe, comme c'est le cas de tous les autres groupes de consommateurs oeuvrant dans ce domaine, compte sur le financement du gouvernement. Or, celui-ci a été réduit du tiers dans le budget de cette année, pour être ramené à 1 million de dollars. Ce million de dollars doit assurer le soutien à environ dix groupes d'un peu partout au pays, et à l'heure actuelle seuls 20 à 30 p. 100 de ces fonds, ce qui est peu, sont consacrés à des projets dans le domaine des services financiers.

Le ministre fédéral de l'Industrie, M. John Manley, a déclaré: «Si je pouvais réparer une chose, je ferais en sorte qu'il y ait une fonction de défense des intérêts des consommateurs qui soit plus énergique et qui s'appuie sur une réelle participation».

Je lance un appel au gouvernement et au comité pour qu'ils trouvent une meilleure façon de réaliser son vœu et de corriger le problème dont il a fait état.



## [Text]

The financial consumer association is also needed to fulfil the need for consumer services in education. In the mutual fund area, the Stromberg report has shown that there are many things that consumers do not know about — soft dollar transactions, reciprocal commissions, fund managers investments, annual service fees, et cetera, all of which investors pay for, but most investors do not know about them.

A recent survey of 1,600 bank and trust company branches across Canada revealed that customers gave banks an average 66 out of 100 in terms of providing information about mutual fund services. At the same time, securities regulators have recently reversed their decision to require the mutual fund industry to disclose to investors the incentives and benefits that fund salespeople receive.

As a result of the lack of government resources devoted to researching consumer problems and the lack of consumer groups working in this area, complaints about financial services are currently not aggregated, and this gives a false impression of satisfaction in the marketplace. Just because consumers use debit cards does not mean that they are satisfied with them or that they know how much they cost.

Over the past few years, groups representing women, visible minorities and people with low incomes have documented patterns of discrimination by banks in providing loans and other financial services. For example, in June 1994 it was reported that three of the five big banks rank all of their customers A, B or C and that they gave golden treatment to the A customers and try to get rid of the C customers. You can imagine who the C customers are: people with low incomes, the most vulnerable. Another report in September 1994 revealed that one bank required a woman to have her husband co-sign before they would give her a small personal loan, and two other banks would not even give her a loan application unless her husband was present.

There are two legislative provisions in the U.S. which I urge you to examine, the U.S. Home Mortgage Disclosure Act and the Community Reinvestment Act, which have worked very well to systematically reveal whether there are patterns of discrimination against visible minorities, women, and people with low incomes in certain neighbourhoods.

The FCA would encourage competition in the marketplace and counter the negative effects of increased concentration of ownership in the financial services industry. With 600,000 to 1 million members each receiving a newsletter with a comparative price survey, for example on credit card charges, banks would be encouraged to achieve a higher standard of service.

## [Traduction]

L'association des consommateurs de services financiers est également nécessaire en vue d'éduquer les gens. Dans le domaine des fonds mutuels, le rapport Stromberg a fait ressortir qu'il y a beaucoup de choses au sujet desquelles les consommateurs ne sont pas au courant: par exemple, transactions assorties de conditions de faveur, commissions réciproques, investissements par les administrateurs de fonds, frais de service annuels, et cetera., toutes choses qui sont payées par les investisseurs, mais dont ces derniers ne savent rien.

Lors d'un récent sondage mené auprès de 1 600 succursales de banques et de sociétés de fiducie un peu partout au pays, les consommateurs ont accordé aux banques une note moyenne de 66 sur 100 pour ce qui est de la distribution de renseignements au sujet des fonds mutuels. Parallèlement à cela, les organismes de réglementation du commerce des valeurs mobilières ont récemment renversé leur décision d'exiger du secteur des fonds mutuels que soient divulgués aux investisseurs les incitations et les avantages versés aux vendeurs.

Étant donné l'insuffisance des ressources gouvernementales consacrées à la recherche sur les problèmes rencontrés par les consommateurs et le nombre très limité de groupes de consommateurs oeuvrant dans le domaine, les plaintes au sujet de services financiers ne sont en ce moment pas rassemblées, ce qui donne la fausse impression qu'il y a satisfaction sur le marché. Ce n'est pas parce que les consommateurs utilisent des cartes de débit qu'ils en sont satisfaits ou qu'ils en connaissent le coût.

Au cours des dernières années, des groupes représentant des femmes, des minorités visibles et des personnes à faible revenu ont documenté des cas de discrimination relevés dans des banques à l'occasion de la négociation de prêts ou d'autres services financiers. En juin 1994, par exemple, il a été rapporté que trois des cinq plus grosses banques classent tous leurs clients dans l'une de trois catégories, A, B ou C; elles donnent le meilleur traitement aux clients de la catégorie A et essaient de se débarrasser de ceux de la catégorie C. Vous vous imaginez quels sont les clients de la catégorie C: des personnes à faible revenu, les plus vulnérables. Un autre rapport, celui-ci produit en septembre 1994, fait état d'une banque qui a exigé d'une femme désireuse d'obtenir un petit prêt personnel qu'elle fasse co-signer sa demande par son époux. Deux autres banques n'avaient même pas voulu lui remettre de formulaire de demande de prêt tant que son mari n'était pas présent.

Il y a aux États-Unis deux lois que je vous encourage vivement à examiner: la *U.S. Home Mortgage Disclosure Act* et la *Community Reinvestment Act*. Ces deux textes de loi ont très bien fonctionné en faisant systématiquement ressortir les cas de discrimination à l'endroit de membres de minorités visibles, de femmes et de personnes à faible revenu dans certains quartiers.

L'ACF favoriserait la concurrence sur le marché et contrerait l'incidence négative d'une concentration accrue dans le secteur des services financiers. Si entre 600 000 et un million de membres recevaient chacun un bulletin de nouvelles comportant une enquête comparative sur les prix pratiqués (par exemple, taux d'intérêt sur les cartes de crédit) les banques seraient poussées à assurer un niveau de service supérieur.

## [Texte]

For example, in January 1995 it was revealed that 30 services offered by seven banks and one credit union ranged in annual cost from \$39.60 to \$249.60 for the same services. I am willing to bet that very few consumers have the resources to compare 30 services. This magazine is published only in French in Quebec, so a very small portion of the financial consumer marketplace would have learned even through this published report that there is a range of \$210 difference in the cost of services depending on what bank you go to. A financial consumer association would provide that information to a significant sector of the marketplace, which would force banks to provide better service.

Policy making, as the financial service marketplace changes is very important but, as I have already outlined, there are very few consumer groups; their funding has been cut; and it will be very difficult for the government and this committee to hear well-researched and well-documented consumer perspectives on many of the issues facing government as the 1997 reforms to the Bank Act draw near.

I also remind you that under the Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office holders published in June 1994, every public office holder must conform to 10 principles. Number three states:

In fulfilling their official duties and responsibilities, shall make decisions in the public interest and with regard to the merits of each case.

If you do not hear the consumer side of each issue, it is going to be very difficult for you and other members of the government to make decisions on the merits of each case. If you hear only the industry side, you will only be able to give regard to the industry side.

With all due respect, I would point out that these hearings over the next month are a prime example of how out-matched the consumer side is currently. We and the Consumers' Association of Canada are appearing before you. Ten representatives from the seller side of the industry are appearing before you. You are hearing 10 hours of testimony from the seller side and two from the consumer side. That is how out-matched the consumer side is in almost every policy change. It is not fair. It should be changed, and the Financial Consumer Association is the best way to change it.

I have listed at pages 11 and 12 several of the issues, including privacy, changes to the deposit insurance system, the shift to electronic banking, service charges which I have already mentioned, as well as speculative investment in derivatives and changes to the corporate governance regime. It is very important

## [Translation]

En janvier 1995, par exemple, il a été révélé que pour 30 services offerts par sept banques et une coopérative de crédit le coût annuel variait de 39,60 \$ à 249,60 \$ pour les mêmes services. Je serais prêt à parier que rares sont les consommateurs qui disposeraient des ressources nécessaires pour pouvoir comparer les 30 services en question. La revue qui a fait état de cette situation n'est publiée qu'au Québec et en français, et le nombre de consommateurs de services financiers susceptibles d'apprendre qu'il pouvait y avoir un écart de 210 \$ dans le coût d'un même service, selon la banque, était donc très faible. Or, une association de consommateurs serait en mesure de distribuer ces renseignements à un grand nombre de personnes, ce qui obligerait les banques à fournir un meilleur service.

Au fur et à mesure qu'évolue le marché des services financiers, l'élaboration de politiques devient de plus en plus importante mais, comme je l'ai déjà souligné, il n'existe que très peu de groupes de consommateurs. Le financement à leur disposition a été réduit et il sera très difficile pour le gouvernement et pour le comité de recueillir des perspectives de consommateurs bien documentés sur un grand nombre des questions auxquelles se trouvera confronté le gouvernement au fur et à mesure que se rapprocheront les réformes de 1997 à la Loi sur les banques.

Je tiens par ailleurs à vous rappeler qu'en vertu du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêt et l'après-mandat, publié en juin 1994, tout titulaire d'une charge publique doit se conformer à dix principes. En vertu du troisième:

Il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Si vous n'entendez pas, dans chaque dossier, la version du consommateur, il vous sera très difficile, ainsi qu'aux autres représentants la population canadienne, de prendre des décisions relativement au bien-fondé de chaque cas. Si vous n'entendez que le côté de l'industrie, vous ne pourrez tenir compte que de cette version-là.

Sauf le respect que je vous dois, je soulignerai que les audiences du comité prévues pour le mois à venir sont un exemple très parlant du déséquilibre actuel, qui n'est pas du tout en faveur des consommateurs. Nous-mêmes et l'Association des consommateurs du Canada comparaissons devant vous. Dix représentants du volet vendeurs du secteur comparaissent devant vous. Vous entendez 10 heures de témoignages pour le camp des vendeurs et deux heures de témoignages pour celui des consommateurs. Voilà à quel point il y a déséquilibre, et il en est de même dans le cas de la quasi-totalité des changements de politique. Ce n'est pas juste. La situation devrait être modifiée, et la création d'une association des consommateurs de services financiers est la meilleure façon d'y parvenir.

J'aborde aux pages 11 et 12 plusieurs des questions, notamment la protection de la vie privée, des changements au régime d'assurance-dépôt, les transactions bancaires électroniques, les frais de service, dont j'ai déjà fait état, ainsi que les investissements spéculatifs dans les dérivés et les changements au système



[Text]

that the consumer side be well-funded and well-resourced so that it can provide its perspective on these issues.

Finally, an FCA is needed in Canada simply to provide equal treatment for consumers and to balance the marketplace. Financial institutions, especially deposit-taking institutions, enjoy extensive privileges and protections by the federal government. We were very heartened to see the Department of Finance recognize that in its February 1995 white paper, where it stated:

"Ownership of a financial institution is a privilege, not a right."

This means that the protection of policyholders, depositors and creditors comes before the interests of shareholders. The privileges, including protection from competition through extensive barriers to start-up by competitors and protection through the deposit insurance system, are very extensive and have cost taxpayers enormous sums over the past number of years.

Financial institutions also enjoy the right to use consumer dollars to fund their advocacy efforts. All of the associations that are appearing before you are funded by consumers indirectly because the profits that companies earn are shifted to fund the Canadian Bankers' Association, the Insurance Bureau of Canada, et cetera. Consumers should just as easily be able to gather their resources together and, again, the financial consumer association is the best way to do this.

Let me give just a few details as to why the financial consumer association proposal is the most efficient and effective means of solving the problem.

First, to compare it to the proposal for a bank ombudsman office, which has been proposed by the House of Commons Industry Committee, the FCA is a better idea and would still be needed even if a bank ombudsman office existed, for several reasons. First, the FCA can be set up and operate at no cost to either the government or financial institutions. The bank ombudsman office in the United Kingdom costs \$25 million a year.

Second, the FCA will be independent of government, mandated to represent consumers, and will be funded by consumers and directed by them. The bank ombudsman would be a government official mandated to mediate disputes only and would be dependent on funding from the government or financial institutions.

Third, the FCA would represent consumers before the government, government agencies and the courts and would provide educational services to consumers. The bank ombudsman would fulfil neither of these rules.

[Traduction]

de régie des sociétés. Il est très important que le côté des consommateurs soit bien financé et qu'il dispose de bonnes ressources afin d'être en mesure d'exprimer sa perspective sur toutes ces questions.

Enfin, il faut au Canada une ACF ne serait-ce que pour assurer un traitement équitable aux consommateurs et pour équilibrer le marché. Les institutions financières, et tout particulièrement les institutions de dépôt, jouissent d'importants privilèges ainsi que de la protection du gouvernement fédéral. Cela nous encourage beaucoup que le ministère des Finances ait reconnu cet état de choses dans son Livre blanc de février 1995, où l'on peut lire:

«La propriété d'une institution financière est un privilège, et non pas un droit».

Cela signifie que la protection des détenteurs de polices, des déposants et des créanciers vient avant les intérêts des actionnaires. Les privilèges, y compris la protection de la concurrence grâce à des obstacles de taille à l'émergence de concurrents et la protection fournie par l'intermédiaire du système d'assurance-dépôt, sont considérables et ont coûté très cher aux contribuables au cours des dernières années.

Les institutions financières ont par ailleurs le droit d'utiliser l'argent des consommateurs pour financer leurs propres activités de représentation. Toutes les associations qui comparaissent devant vous sont financées indirectement par les consommateurs, car les profits des compagnies servent à financer l'Association des banquiers canadiens, le Bureau d'assurance du Canada, et cetera. Les consommateurs devraient pouvoir tout aussi facilement mettre en commun leurs ressources et, encore une fois, le meilleur mécanisme serait une association des consommateurs de services financiers.

Permettez-moi maintenant de vous donner quelques précisions quant aux raisons pour lesquelles ce que nous proposons est le moyen le plus efficace et le plus efficient de résoudre le problème.

Tout d'abord, comparons notre proposition à celle de la création d'un bureau de médiateur des banques, qui a été faite par le comité de l'industrie de la Chambre des communes. La création d'une ACF est une meilleure idée, et celle-ci serait nécessaire même s'il existait un bureau de médiateur des banques, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'ACF peut être créée et fonctionner sans occasionner le moindre coût pour le gouvernement ou pour les institutions financières. Le bureau du médiateur des banques au Royaume-Uni coûte 25 millions de dollars par année.

Deuxièmement, l'ACF serait indépendante du gouvernement, chargée de représenter les consommateurs, et serait financée et administrée par ces derniers. Le médiateur des banques serait quant à lui un fonctionnaire chargé de n'intervenir qu'en cas de différend et il dépendrait financièrement du gouvernement ou des institutions financières.

Troisièmement, l'ACF représenterait les consommateurs auprès du gouvernement, des organismes gouvernementaux et des tribunaux et offrirait aux consommateurs des services de renseignement et d'éducation. Le médiateur ne remplirait quant à lui ni l'un ni l'autre de ces rôles.



[Texte]

Finally, consumers would be notified periodically about the existence of the FCA when they opened their bank statement or credit card bill or insurance premium statement. The bank ombudsman would be just another obscure government office that many consumers would not know about. For example, the Consumer Policy Branch currently produces a quarterly publication that gives a guide to credit card interest rates. I would ask you if you know about this and how many consumers you think know about it.

There are other reasons that the FCA is the best system for solving these problems. Financial institutions maintain voluntary codes, and internal dispute resolution systems will solve these problems. However, studies of these codes have shown that they do not work and that the disadvantages outweigh the advantages. Even if there is a voluntary code and an internal dispute resolution system, consumers still need representation in these processes, and the FCA is the best way to provide it.

Some people claim that private companies can provide consumer services and education. The FCA can do it better, at lower cost. Furthermore, not all consumers are aware of these private companies. Again, they would be notified of the existence of the FCA.

Finally, some financial institutions have refused to supply necessary information to these rating agents such as TRAC. The FCA would likely represent 600,000 to 1 million customers and, therefore, it would be very likely that financial institutions would provide the information to them.

In conclusion, the creation of an FCA would be a very cost-effective way to create an independent, broad-based and well-resourced association that would serve financial consumers and balance the marketplace. We urge you to recommend the creation of a financial consumer association and do all that you can to ensure that the government acts on this proposal.

Thank you very much. I will take any questions.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Conacher. We do not have any questions, but we thank you for your very thoughtful presentation. We will certainly take your points into consideration in our evaluation of the 1992 law. I wish you very good luck in your efforts on behalf of consumers in Canada.

The committee adjourned.

[Translation]

Enfin, les consommateurs seraient périodiquement sensibilisés à l'existence de l'association en ouvrant leurs relevés bancaires, factures de carte de crédit ou notifications de prime d'assurance. Le bureau du médiateur des banques serait perçu comme étant un obscur organisme gouvernemental dont beaucoup de consommateurs ignoreraient l'existence. Par exemple, le secteur des politiques de consommateurs publie quatre fois l'an un guide des taux d'intérêts des cartes de crédit. Je vous demanderais si vous étiez au courant de cela et combien de consommateurs, pensez-vous, le sont.

Il y a d'autres raisons pour lesquelles l'ACF est la meilleure solution à ces problèmes. Les institutions financières maintiennent que des codes volontaires et des systèmes internes de règlement des différends résoudraient ces problèmes. Cependant, des études de ces codes ont fait ressortir que ceux-ci ne fonctionnent pas et que les inconvénients l'emportent sur les avantages. Même s'il y a un code volontaire et un système interne de règlement des différends, les consommateurs continueront d'avoir besoin d'une représentation dans le cadre de ces processus, et l'ACF serait le meilleur mécanisme pour l'assurer.

Certains prétendent que des compagnies privées peuvent fournir services et renseignements aux consommateurs. Or, l'ACF peut le faire mieux, et à un coût moindre. Par ailleurs, ce ne sont pas tous les consommateurs qui sont au courant de l'existence de ces compagnies privées. Encore une fois, ils seraient avisés de la création de l'ACF.

Enfin, certaines institutions financières ont refusé de fournir les données nécessaires aux services de cotation comme TRAC. L'ACF représenterait vraisemblablement de 600 000 à un million de clients et les institutions financières lui fournirait donc vraisemblablement ces renseignements.

En conclusion, la création d'une ACF serait un moyen très rentable de créer une association indépendante, représentative et bien pourvue qui servirait les consommateurs de services financiers et équilibrerait le marché. Nous vous exhortons à recommander la création d'une association de consommateurs financiers et de faire tout en votre pouvoir pour veiller à ce que le gouvernement donne suite à cette proposition.

Merci beaucoup. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Conacher. Nous n'avons pas de question, mais nous vous remercions de votre exposé, qui est très réfléchi. Nous en tiendrons compte dans le cadre de l'évaluation de la loi de 1992. Je vous souhaite bonne chance dans les efforts que vous déploierez pour le compte des consommateurs canadiens.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Insurance Bureau of Canada:*

Mr. George Anderson, President and  
Chief Executive Officer; and

Mr. Alex Kennedy, Vice-President,  
General Counsel and Secretary.

*From the Canadian Institute of Actuaries:*

Mr. Marc Fernet, President-Elect;

Mr. James A. Brierley, Immediate Past President;

Mr. Morris W. Chambers, Past President;

Mr. William Weiland, Member of Council; and

Mr. Rick Neugebauer, Executive Director.

*From Democracy Watch:*

Mr. Duff Conacher, Coordinator.

*Du Bureau d'assurance du Canada:*

M. George Anderson, président et  
chef de la direction; et

M. Alex Kennedy, vice-président,  
chef du contentieux et secrétaire.

*De l'Institut canadien des actuaires:*

M. Marc Fernet, président désigné;

M. James A. Brierley, président sortant;

M. Morris W. Chambers, ancien président;

M. William Weiland, membre du Conseil; et

M. Rick Neugebauer, directeur général.

*De Démocratie en surveillance:*

M. Duff Conacher, coordonnateur.





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, March 28, 1995

Le mardi 28 mars 1995

Issue No. 29

Fascicule n° 29



**Twenty-Third Proceedings on:**  
Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago.

**Vingt-troisième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et régle-  
mentaire intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Meighen
(or Graham)	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton	Thériault
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Meighen
(ou Graham)	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton	Thériault
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 28, 1995  
(39)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Bank of Canada:*

Mr. Gordon Thiessen, Governor;

Mr. Bernard Bonin, Senior Deputy Governor; and

Mr. W. Paul Jenkins, Deputy Governor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada.

Mr. Thiessen made an opening statement and then along with Messrs Bonin and Jenkins answered questions.

At 12:00 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 28 mars 1995  
(39)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De la Banque du Canada:*

M. Gordon Thiessen, gouverneur;

M. Bernard Bonin, premier sous-gouverneur; et

M. W. Paul Jenkins, sous-gouverneur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien.

Monsieur Thiessen fait une déclaration liminaire et, avec MM. Bonin et Jenkins, répond aux questions.

À 12 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 28, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, welcome to today's meeting of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Consistent with a practice which we renewed last year, which used to be the practice for many years in the Senate and which disappeared for a while, the Governor of the Bank of Canada is appearing before the committee today.

Thank you for coming, Governor, along with your colleagues. As you know, the reason for today's discussion is that we try, in the month or so following the budget, to have you appear before us to talk about macroeconomic policy, monetary policy and major macro issues, both in the context of the budget and in the wider international context.

We appreciate your taking the time to be with us again this year. I understand that you will present a brief opening statement, which will be followed by questions.

For purposes of the record, Mr. Thiessen, would you begin by introducing your colleagues.

**Mr. Gordon G. Thiessen, Governor, Bank of Canada:** Mr. Chairman, I would, indeed, like to introduce my colleagues. With me are Bernard Bonin, Senior Deputy Governor of the bank, and Paul Jenkins, Deputy Governor with responsibility in the area of economic analysis.

Je suis très content d'avoir ainsi l'occasion d'expliquer la politique monétaire de la Banque du Canada et de donner notre point de vue sur la situation économique et financière actuelle.

I would like to start by reminding you of the objectives of monetary policy set jointly by the Government of Canada and the Bank of Canada. Our target rate for inflation ranged between 1.5 per cent and 3.5 per cent as of mid-1994. It declines to 1 per cent to 3 per cent by the end of 1995, and then out to 1998.

The agreement is that by 1998 the bank and the government will have decided on an inflation control target range which is consistent with price stability. However, I must emphasize that price stability is a means to an end rather than an end in itself. Price stability is important because it contributes to a more productive and more stable Canadian economy.

I will now turn to our recent inflation performance in Canada. As you know, the rate of inflation as measured by the Consumer Price Index was very close to zero for most of the last

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 mars 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, je vous souhaite la bienvenue à la réunion d'aujourd'hui du comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Conformément à l'usage que nous avons rétabli l'an dernier, lequel avait disparu pendant un certain temps après avoir été en vigueur pendant de nombreuses années au Sénat, nous entendrons aujourd'hui le témoignage du gouverneur de la Banque du Canada.

Nous vous remercions, gouverneur, de votre présence et de celle de vos collègues. Vous connaissez sans doute l'objet de la réunion d'aujourd'hui: dans le mois qui suit la présentation du budget, nous vous invitons à comparaître devant notre comité pour parler de la politique macroéconomique et monétaire, ainsi que des grandes questions d'ordre économique, à la fois dans le cadre budgétaire et dans le contexte plus général de la scène internationale.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir témoigner cette année encore. Je crois savoir que vous avez une brève déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions.

Aux fins du compte rendu, monsieur Thiessen, je vous demanderais de nous présenter vos collègues.

**M. Gordon G. Thiessen, gouverneur de la Banque du Canada:** Monsieur le président, je vais sans en effet vous présenter mes collègues. Je suis accompagné aujourd'hui de Bernard Bonin, sous-gouverneur principal de la Banque et de Paul Jenkins, sous-gouverneur chargé du secteur de l'analyse économique.

I am very pleased to have the opportunity to explain the Bank of Canada's monetary policy and to give you our assessment of current economic and financial developments.

J'aimerais tout d'abord vous rappeler les objectifs fixés conjointement par le gouvernement et par la Banque du Canada en matière de politique monétaire. La fourchette cible établie pour le taux d'inflation, qui était de 1,5 à 3,5 p. 100 pour le milieu de l'année 1994, passe à 1 et 3 p. 100 pour la période allant de la fin 1995 à 1998.

Il a été entendu que d'ici à 1998, la Banque et le gouvernement auront établi de concert une fourchette cible de maîtrise de l'inflation qui sera compatible avec la stabilité des prix. Je tiens toutefois à souligner que la stabilité des prix est un moyen de parvenir à une fin et non une fin en soi. Elle est importante dans la mesure où elle contribue à accroître la productivité et la stabilité de l'économie canadienne.

Permettez-moi à présent d'évoquer nos récents résultats au chapitre de l'inflation. Le taux d'inflation mesuré en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation a été

*[Texte]*

year. It recently jumped to almost 2 per cent. However, neither the low level last year nor the recent sharp jump is indicative of the underlying trend of inflation.

Over the last 12 months, the year-over-year increase in the Consumer Price Index was held down because of the reduction in early 1994 of federal and provincial tobacco taxes. The recent abrupt rise in the CPI occurred as last year's tobacco tax cuts dropped out of the year-over-year calculation of our inflation rate. Recently announced increases in tobacco and gasoline taxes will affect the measured rate of the CPI over the next year.

Cependant, lorsqu'on évalue les résultats obtenus sur le front de l'inflation, ce ne sont pas les fluctuations de l'IPC dues à l'augmentation ou à la réduction des taxes qu'il faut considérer, mais plutôt la tendance fondamentale de l'inflation. Et le meilleur indicateur de cette tendance est la hausse d'une année à l'autre des prix à la consommation, mises à part les variations des impôts indirects et des composantes volatiles que sont les aliments et l'énergie. Ainsi calculé, le taux d'inflation a oscillé entre 1,5 et 2 p. 100 au cours de la dernière année et il se situe actuellement à près de 2 p. 100, c'est-à-dire au milieu de notre fourchette cible de maîtrise de l'inflation.

What can we say now about the likely trend of inflation into the future? There are some special factors currently at work which will tend to push up prices into the future. One factor is the increase in prices on international markets for primary commodities, albeit increases from very depressed levels. That has occurred over the course of the last year.

Another influence is the effect of past depreciation of the Canadian dollar on the prices of the goods we import and export. The effect of these factors will likely continue to be reflected in the rate of inflation for some months to come.

However, the overall inflation picture remains favourable. Any lingering influence from these factors is likely to be offset by ongoing downward pressure on inflation resulting from the fact that the economy is still operating at somewhat less than its full potential. In such circumstances, generalized price pressures are unlikely to emerge. All evidence indicates that companies are keeping their costs under good control. In fact, with productivity rising, labour costs per unit of production have actually been falling over the course of the last year.

This favourable inflation performance and outlook does not mean, however, that the Bank of Canada can relax. There is a need to be particularly vigilant at this stage of the business cycle. In the past, the momentum of the economy has often been seriously underestimated at this point in the cycle.

One reason forecasters have misjudged the strength of the economy in the past is that they tended to underestimate the positive effect of rising employment on the economy.

*[Translation]*

presque nul l'an dernier, mais dernièrement, il est remonté à près de 2 p. 100. Toutefois, ni le bas niveau de l'an passé ni le bond récent ne sont révélateurs de la tendance sous-jacente de l'inflation.

Ces 12 derniers mois, la croissance d'une année à l'autre de l'indice des prix à la consommation a été contenue par l'abaissement, au début de 1994, des taxes provinciales et fédérale sur le tabac. La récente remontée de l'IPC est due au fait que cet abaissement a cessé de se refléter dans le calcul du taux d'inflation d'une année à l'autre. Les relèvements des taxes sur le tabac et sur l'essence annoncés tout dernièrement vont se répercuter sur le taux mesuré d'augmentation de l'IPC pendant les 12 prochains mois.

However, what matters in judging inflation performance is not these ups and downs in the CPI due to tax changes, but the underlying trend of inflation. The best indicator of the underlying trend is the year-over-year rise in consumer prices excluding these tax changes and also excluding changes in the prices of the volatile food and energy component. On this basis, the rate of inflation has moved in a range between 1.5 and 2 per cent over the last year and is currently close to 2 per cent — that is, in the middle of our inflation-control band.

Que nous savons-nous du comportement probable de l'inflation au cours de la période qui vient? Certains facteurs spéciaux, qui sont à l'oeuvre à l'heure actuelle, auront tendance à pousser les prix à la hausse. L'un d'entre eux est le redressement (par rapport, il faut bien le dire, à des niveaux très bas) que les cours des produits de base ont enregistré sur les marchés internationaux.

Un autre de ces facteurs est l'effet de la dépréciation qu'a subie le dollar canadien sur les prix de nos exportations et de nos importations. Ces deux facteurs vont probablement continuer de se répercuter sur le taux d'inflation durant les prochains mois.

Toutefois, l'évolution de l'inflation dans son ensemble demeure encourageante. Toute incidence persistante de ces forces sera probablement neutralisée par les pressions constantes à la baisse qu'exerce sur l'inflation le fait que l'économie fonctionne encore un peu en deça de sa pleine capacité. Dans ces circonstances, il est peu probable que les prix fassent l'objet de pressions à la hausse généralisées. Tout semble indiquer que les entreprises maîtrisent bien leurs coûts. En fait, en raison de l'augmentation de la productivité, les coûts unitaires de main-d'oeuvre ont reculé au cours de l'année écoulée.

Malgré de bons résultats et d'encourageantes prévisions en matière d'inflation, la Banque du Canada ne doit pas se reposer sur ses lauriers. À ce stade du cycle économique, il y a lieu d'être particulièrement vigilant. Par le passé, le dynamisme de l'activité économique a souvent été, au même stade, grandement sous-estimé.

Si les prévisionnistes ont parfois mal évalué la force de l'économie, c'est, entre autres choses, parce qu'ils ont tendance à mésestimer les retombées positives de l'essor de l'emploi sur



## [Text]

Employment growth improves confidence about the future and encourages higher consumer spending.

Similarly, economic forecasts cannot easily factor in the effects on incomes, demand, and confidence in Canada which comes when the prices of the primary commodities we produce are increasing. That happens when the world economy tends to be expanding strongly.

Comme les effets de la politique monétaire mettent beaucoup de temps à se faire sentir sur la demande et sur les prix, la Banque ne peut pas attendre que l'inflation se révèle dans les indices de prix. Nous devons être prêts à agir dès qu'apparaissent des conditions susceptibles d'entraîner, quelques trimestres plus tard, des pressions à la hausse des prix.

There have been a number of signs this past year which clearly underline this need for vigilance. The economy grew much more strongly than expected. Output rose by more than 5.5 per cent measured from the last quarter of 1993 to the last quarter of 1994. Growth was led by buoyant exports reflecting the strength of the markets for Canadian products abroad, the decline in the Canadian dollar and the rising primary commodity prices which I mentioned.

As well, there has been strong growth in employment, an increase of over 460,000 full-time jobs last year, which contributed to a larger than expected increase in consumer spending. Only expenditures on housing were relatively weak, which in large part, was due to generally higher interest rates.

I do not want to leave you with the wrong impression. This surprisingly strong economic growth is good news. The expansion has been of a sound and sustainable character, with low inflation, costs under control and productivity rising.

While there are still unused resources in the Canadian economy, recently, the gap has been closing more quickly than expected. The challenge to monetary policy is to ensure that the expansion remains sustainable and that it does not deteriorate into an inflationary boom which, inevitably, leads to a recessionary bust.

Pour cette raison, les mesures d'austérité annoncées dans le budget fédéral arrivent à point nommé. En exerçant moins de pression sur l'économie, le gouvernement donne au secteur privé plus de latitude pour poursuivre son expansion et oblige moins les autorités monétaires à resserrer les conditions monétaires au moment où l'économie approche des limites de sa capacité.

However, while the fundamental position of the economy has been strong, there have been serious concerns about deficits and debt in Canada. These have been reflected in nervous and volatile financial markets over the past 12 months.

Rising international interest rates which affected Canada and most industrialized countries over the last year reflected the strong expansion of the U.S. economy, as well as strengthening recovery in other major countries. However, not all countries have been affected by the rising interest rates to the same degree. The

## [Traduction]

l'économie. La croissance de l'emploi améliore la confiance en l'avenir et favorise une augmentation des dépenses à la consommation.

De même, il est difficile pour les prévisionnistes de quantifier les répercussions sur les revenus, la demande et la confiance au Canada du renchérissement des produits de base que nous produisons. Cela se produit lorsque l'économie mondiale connaît une forte expansion.

Since monetary policy has its effects on demand in the economy and on prices with a long lag, the Bank cannot wait until inflation shows up in the price indices. We must be prepared to take action as soon as we see conditions which could lead to upward price pressures several quarters in the future.

Un certain nombre de signes observés l'an dernier nous incitent d'ailleurs à la vigilance. La croissance de l'économie a été plus robuste que prévu. La production a progressé de plus de 5,5 p. 100 entre le dernier trimestre de 1993 et le dernier trimestre de 1994. Cet essor a été alimenté par la vigueur des exportations, vigueur qui tient à la forte demande de produits canadiens à l'étranger, à la dépréciation de notre dollar et au renchérissement des produits de base dont j'ai parlé.

De plus, la très nette reprise de l'emploi (plus de 460 000 emplois à plein temps ont été créés l'an dernier) a contribué à relancer, plus fortement que prévu, les dépenses de consommation. Seules les dépenses dans le secteur du logement ont en quelque sorte stagné, et ce en raison surtout de la remontée générale des taux d'intérêt.

Mais ne vous méprenez pas. Cette croissance étonnamment forte de notre économie est une bonne nouvelle. L'expansion actuelle repose sur des bases saines et durables: l'inflation est faible, les coûts sont maîtrisés et la productivité s'améliore.

Bien qu'il reste une marge de ressources inutilisées dans l'économie canadienne, cette marge s'est rétrécie plus rapidement que prévu ces derniers temps. La politique monétaire aura pour défi de préserver la viabilité de cette expansion en évitant que celle-ci ne dégénère en surchauffe inflationniste, ce qui conduirait inévitablement à la récession.

For this reason, restraint measures announced in the federal budget are timely. By easing its demands on the economy, the government will leave more room for the private sector to continue to expand and will moderate the need for monetary policy to tighten monetary conditions as we approach the capacity ceiling of the economy.

Même si, fondamentalement, l'économie est vigoureuse, les déficits et l'endettement du Canada demeurent néanmoins de graves sujets de préoccupation, comme en témoignent la nervosité et la volatilité que les marchés financiers ont affichées au cours des 12 derniers mois.

La hausse des taux d'intérêt à l'échelle internationale qui, au cours de la dernière année, a marqué le Canada et la plupart des pays industrialisés, traduit la forte expansion aux États-Unis ainsi que l'intensification de la reprise dans les autres grands pays. Toutefois, les retombées de cette hausse n'ont pas été les mêmes



[Texte]

countries which have been hardest hit have been the heavily indebted countries, such as Canada.

As these countries have had to pay higher interest rates on their already heavy debts, their fiscal positions have deteriorated. This caused increasing concern among investors about the ability of countries to service their debts and about the risk that governments might resort to inflation to reduce this burden. Over the past year, these concerns have put downward pressure on the Canadian dollar and driven up Canadian interest rates as investors have demanded higher risk premiums to compensate for these risks.

Mais, si la hausse des taux d'intérêt conjuguée à la baisse du taux de change n'a pas empêché l'économie canadienne de progresser à un rythme très rapide l'an dernier, il reste qu'un dollar faible et des taux d'intérêt plus élevés auront à long terme un effet négatif sur l'économie. À cause de la hausse des taux d'intérêt, les investissements seront moins importants qu'ils n'auraient été et le coût du service de la dette sera plus élevé pour tous les emprunteurs, y compris les gouvernements. De même, la faiblesse du dollar peut avoir plusieurs conséquences fâcheuses. En faisant augmenter le prix de certains biens de consommation, elle diminue le niveau de vie des consommateurs canadiens et risque de déclencher une montée de l'inflation. De plus, un excès de faiblesse de la monnaie peut amener les entreprises à prendre des décisions malavisées quant à leurs investissements dans des industries qui produisent des biens d'exportation ou des biens faisant concurrence à des importations.

Given the concerns in financial markets about inflation in Canada and about the Canadian dollar, it is important for the Bank of Canada to make absolutely clear its commitment to its inflation control targets. Such a commitment provides the foundation for market expectations of low inflation, thereby underpinning the value of the Canadian dollar internationally and helping to keep interest rates lower than might otherwise be the case.

At the same time, it is absolutely fundamental to put the financial outlook for Canada on a firmer footing through continued progress in bringing our public debt situation under control. Without this, our financial markets will remain vulnerable to adverse developments in Canada and abroad. The federal and provincial budgets we have had so far this year are encouraging steps in the right direction.

**The Chairman:** Thank you, Governor. We will now proceed to questions.

**Senator Sylvain:** Governor, welcome again, and welcome to your associates.

You always seem to come before us at rather interesting times. Last year, our interest rates were going up and our dollar was going down. After a respite from that, we are back at it again.

[Translation]

partout. Les pays les plus durement touchés sont ceux qui, comme le Canada, sont lourdement endettés.

Comme cette hausse a fait monter les taux d'intérêt dont est assortie la dette déjà importante de ces pays, la situation budgétaire de ces derniers s'en est trouvée aggravée. Par voie de conséquence, les investisseurs se sont davantage inquiétés de la capacité de ces pays à assurer le service de leur dette et des risques que les gouvernements concernés comptent sur l'inflation pour réduire leur endettement. Ce sont là des préoccupations qui, l'an dernier, ont soumis le dollar canadien à des pressions à la baisse et fait grimper les taux d'intérêt, les investisseurs exigeant des primes plus élevées pour compenser ces risques.

While this mixture of rising interest rates and falling exchange rates did not prevent the Canadian economy from growing at a very robust pace last year, a weak dollar and higher interest rates will have costs for the economy in the longer term. Higher interest rates mean that investment will be less than otherwise and that debt-service costs will increase for all debtors, including governments. A weak dollar can have several damaging effects as well. Through the increases it causes in the prices of some consumer goods, it lowers the standard of living of Canadian consumers and risks triggering an increase in inflation. Moreover, a temporarily weak dollar can lead companies to make inappropriate decisions about investing in export- and import-competing industries.

Étant donné les inquiétudes des marchés financiers au sujet de notre inflation et de notre monnaie, la Banque du Canada doit se montrer clairement résolue à atteindre ses cibles de maîtrise de l'inflation. Une telle détermination constitue l'assise nécessaire pour que les marchés comptent sur une inflation faible; ce faisant, elle permet de soutenir la valeur du dollar canadien sur la place internationale et contribue à maintenir les taux d'intérêt à des niveaux inférieurs à ce qu'ils seraient autrement.

En même temps, il est absolument essentiel de dissiper les ombres qui planent sur l'avenir financier du Canada en continuant à nous efforcer de reprendre le contrôle de nos finances publiques. Sans cela, nos marchés financiers resteront vulnérables face aux événements fâcheux qui se produiront aussi bien au Canada qu'à l'étranger. Les budgets fédéral et provinciaux adoptés jusqu'ici cette année constituent des progrès très encourageants dans cette voie.

**Le président:** Merci, gouverneur. Nous passons maintenant aux questions.

**Le sénateur Sylvain:** Je vous souhaite à nouveau la bienvenue, gouverneur, ainsi qu'à vos collaborateurs.

Il semble que vous comparaisiez toujours devant notre comité à des époques assez intéressantes. L'an dernier, nos taux d'intérêt étaient à la hausse et notre dollar à la baisse. Après un léger répit, nous sommes de nouveau dans la même situation.

*[Text]*

In your opening statement you touched on many of the positive things that are happening in our economy, as well as the fact that there are negative things taking place. The growth of our national debt is the thing which you most strongly emphasized. If our national debt is to continue increasing at 3 per cent of our GNP each year, we will have a debt of \$100 million or more in the next few years. It will be very difficult for monetary policy to overcome that.

There is, however, something else going on now which is worrisome. It will take us away from monetary policy for a moment. Many faceless currency traders seem to be holding the currencies of the world captive. There have been raids on the American dollar, the peso and our own dollar. Before that, other countries suffered from the same type of thing.

Much of this is caused by something which none of us understand all that well, I am afraid, that is, the trade in derivatives. People who have appeared before us have told us that although we must be concerned about this trading in derivatives, we must realize that they can also be used effectively. They are a guard against future changes in currency. It is important for people in international trade, in particular, to be able to hedge against future changes in currency or future changes in interest rates. We understand that.

The numbers that are now published, and I am sure you know what they are, are in the trillions of dollars per day. I know that these are called "notional amounts". Perhaps we are not talking about real dollars. However, when the thing goes down the tubes, these "notional" dollars all of a sudden become "real" dollars.

In your view, can anything be done to eliminate at least the bad effects of derivative trading while leaving the very positive and necessary effects for international trade in place? A chap by the name of Tobin — and I am not referring to our "Admiral Tobin" — recommended that there be some kind of tax. I am not too sure what kind of tax he recommends, but it appears as though it might be a transaction tax of something in the order of 1 per cent. If these transactions were concluded with the depositing of a highly leveraged debt of about 2 per cent, then a 1 per cent tax would take the glory out of doing this trading, unless it was absolutely necessary.

Could you give us your views on the effect of derivative trading on our interest rates and on the decline of our dollar? What do you see as a remedy that would keep the good parts and lose the bad parts?

**Mr. Thiessen:** Senator, it is clear that international flows of capital in open financial markets have been helpful to the world economy in the post-war period as those financial markets became more and more open. They allow international trade to flourish. Countries do not have to have a balanced trade position all the time. The nature of trade is such that it can fluctuate even during the course of a year. Having flows of capital that make

*[Traduction]*

Dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé de bon nombre d'événements positifs qui marquent actuellement notre économie, ainsi que de certains facteurs négatifs. Vous avez beaucoup insisté sur la croissance de notre dette publique. Si celle-ci continue d'augmenter à raison de 3 p. 100 de notre PNB tous les ans, la dette globale sera supérieure à 1 billion de dollars d'ici quelques années. Il sera très difficile à la politique monétaire de surmonter ce problème.

Il existe toutefois aujourd'hui un autre événement préoccupant. Oublions la politique monétaire pendant quelques instants. Bon nombre de cambistes anonymes tiennent apparemment en otage les devises du monde entier. Le dollar américain, le peso et le dollar canadien ont été mis à rude épreuve. Auparavant, d'autres pays ont subi le même sort.

Cette situation est due en grande partie à un phénomène qu'aucun d'entre nous ne comprend parfaitement, j'en ai bien peur. Je veux parler des transactions de produits dérivés. Certains témoins qui ont comparu devant le comité nous ont dit que même si ce phénomène est inquiétant, il faut bien comprendre que les transactions de produits dérivés peuvent également être utilisées de façon efficace. Elles sont une garantie contre les fluctuations futures de devises. Il importe que les intervenants du commerce extérieur, notamment, puissent se protéger contre les fluctuations futures des devises ou des taux d'intérêt. C'est normal.

Dans les documents économiques actuels, et je suis certain que vous les avez vus, on parle de billions de dollars par jour. Je sais qu'il s'agit de «sommes fictives». Ce ne sont peut-être pas des montants réels. Toutefois, lorsque le marché s'effondre, ces sommes «fictives» deviennent d'un seul coup «réelles».

À votre avis, peut-on faire quelque chose pour supprimer au moins les effets négatifs des transactions de produits dérivés, tout en laissant en place les effets très positifs et nécessaires pour le commerce extérieur? Un certain M. Tobin (et je ne parle pas ici de notre «amiral Tobin») a recommandé l'imposition d'une sorte de taxe. Je ne sais pas exactement quel genre de taxe il envisage, mais il s'agit apparemment d'une sorte de taxe sur les opérations financières de l'ordre de 1 p. 100. Si ces opérations aboutissaient au dépôt d'un titre d'emprunt à effet de levier d'environ 2 p. 100, une taxe de 1 p. 100 rendrait ce genre de transaction beaucoup moins intéressante, à moins qu'elle ne soit tout à fait nécessaire.

Pourriez-vous nous donner votre avis sur l'effet que les échanges de produits dérivés ont sur nos taux d'intérêt et le fléchissement du dollar canadien? Quelle serait la solution, à votre avis, pour faire disparaître les effets négatifs tout en conservant les avantages?

**M. Thiessen:** Sénateur, il est évident que les mouvements internationaux de capitaux sur les marchés financiers libres ont contribué à la reprise de l'économie mondiale, pendant la période d'après-guerre, grâce à l'ouverture croissante de ces marchés financiers. Ils permettent l'essor du commerce extérieur. Les pays n'ont pas toujours une balance commerciale équilibrée. De par la nature du commerce extérieur, il peut y avoir des fluctuations



[Texte]

up the deficits or allow for the temporary disposal of surpluses is useful.

I believe that the expansion of international trade that has occurred in the post-war period has been encouraged by these international capital flows. We certainly do not want to restrict flows that have been helpful to the world economy.

There is a lot of concern about speculative flows. At times, it seems as if speculators exaggerate the volatility and the fluctuations. However, we must be careful not to criticize all forms of speculation across the board because speculation can also be helpful. When there are fluctuations in currency prices through the year, speculators will come in and help to stabilize that speculation. This can be helpful stabilizing speculation. You do not want to get rid of that or eliminate all speculation. If that were to happen, we would find that the Canadian dollar to be even more volatile than it was before.

We have helpful capital flows and helpful speculation, something which we do not want to get rid of. The question to ask, then, is: Where does that leave us? It leaves us wanting to be cautious about schemes that seek to limit flows and speculation. To use a cliché, there is the real risk that you will throw the baby out with the bath water. I am a little bit cautious and sceptical about some of the things which have been proposed.

As you were saying, derivatives fall into this category as well. Derivatives can be extremely helpful for people who have a risky position about which they feel uncomfortable. It allows you to hedge that position. It allows you to protect yourself against risks that you do not want to take. That is useful. You do not want to get rid of it.

It is worrisome that derivatives allow you to take highly levered, open, speculative positions, which sometimes causes problems. We have heard about them, and we have seen them.

The crucial thing to do in all of this is to increase the transparency of the situation. You want to ensure that there is more information out there about the markets and the size of positions.

Similarly, when it comes to those financial institutions which are at the core of our financial system, you want to ensure that they are not taking risks that could cause them to run into some serious difficulty which could spill over to others.

Derivatives are still at an early stage. Supervisors around the world are still looking at them. Certainly, the committee of supervisors which meets regularly at the Bank for International Settlements is still talking about where to go from here. They are certainly aware that there are some risks that must be looked at. So far, on balance, the conclusion is that derivatives are more helpful than harmful. If supervisors monitor the positions of financial institutions carefully, then, on balance, that should be

[Translation]

même au cours d'une année donnée. Les mouvements de capitaux qui permettent de combler les déficits ou d'écouler provisoirement les excédents sont utiles.

À mon avis, ces mouvements de capitaux internationaux ont favorisé l'expansion du commerce international, pendant la période d'après-guerre. Il n'est pas question pour nous de limiter des mouvements qui se sont révélés utiles pour l'économie mondiale.

On s'inquiète beaucoup des mouvements de capitaux à des fins spéculatives. On a parfois l'impression que les spéculateurs exacerbent l'instabilité et les fluctuations du marché. Toutefois, il faut prendre garde à ne pas critiquer d'office toutes les formes de spéculation car elle est parfois utile. Lorsque le cours des devises fluctue pendant l'année, les spéculateurs interviennent et contribuent à stabiliser cette spéculation. Il s'agit alors d'une spéculation stabilisatrice utile. Il ne faut en aucun cas supprimer totalement ce genre de spéculation. Si cela se produisait, nous constaterions que le dollar canadien est encore plus instable que par le passé.

Les flux de capitaux et la spéculation sont donc parfois utiles, et il ne faut pas les faire disparaître. La question à se poser est donc la suivante: Que faut-il faire? Il faut envisager avec circonspection tout plan susceptible de restreindre les mouvements de capitaux et la spéculation. Pour utiliser un cliché, on risque vraiment de jeter le bébé avec l'eau du bain. Pour ma part, je préfère faire preuve de prudence et je suis quelque peu sceptique face à certaines mesures qui ont été proposées.

Comme vous l'avez dit, les produits dérivés tombent également dans cette catégorie. Ils peuvent être extrêmement utiles pour les gens qui ont pris trop de risques et se sentent inquiets. Cela leur permet de se couvrir. Cela permet de se protéger contre des risques que l'on ne veut pas prendre. C'est utile et il faut préserver ce système.

Ce qui est inquiétant, c'est que les produits dérivés permettent un niveau d'endettement élevé, une position spéculative qui pose parfois problème. Nous en avons déjà entendu parler et nous avons vu ce phénomène à l'oeuvre.

L'essentiel dans tout cela, c'est de garantir un maximum de transparence. Il faut s'assurer qu'il existe davantage d'information disponible au sujet des marchés et des mouvements de capitaux.

De même, en ce qui a trait aux institutions financières qui sont au coeur de notre système financier, il faut s'assurer qu'elles ne prennent pas de risques susceptibles de les mettre dans une situation extrêmement difficile qui risque de se répercuter sur les autres.

Les produits dérivés sont apparus il y a peu de temps sur le marché. Dans le monde entier, ils font l'objet d'une surveillance étroite. En tout cas, le comité de surveillants qui se réunit régulièrement à la Banque des règlements internationaux s'interroge toujours quant à l'avenir que cela nous réserve. Ils savent que ces instruments comportent des risques inhérents qu'il ne faut pas négliger. Jusqu'ici, dans l'ensemble, il apparaît que les produits dérivés sont plus utiles que néfastes. Si les surveillants contrôlent



[Text]

sufficient to ensure that these are instruments for good rather than for harm.

**Senator Sylvain:** Is it your view that this can be done internally by the institutions which deal in them rather than externally by government intervention through regulations?

**Mr. Thiessen:** I suspect that it is some combination of the two. These days, most supervisors are talking about the best practice. They are very complicated instruments. A government supervisory agency wants to be very careful about coming in and saying, "This is what we want you to do. You do this and all will be well." These instruments are changing rapidly. They are very complex. It takes a very brave supervisor to say something like that. That is why there is the need to talk about best practice and to ensure that positions are as well-known as they can possibly be.

Your comments about the Tobin tax bring us back to the issue of how to ensure that you do not do something that will get in the way of the helpful aspects of these financial flows and speculative transactions. A tax of that character, if it is to be relatively small, will frequently eliminate everyday transactions which often operate on very narrow margins. However, if someone is taking a speculative position, it is usually because that institution or individual thinks there is a large gain to be made. Typically, a small tax will not affect the speculator. However, it may discourage normal, useful transactions.

**Senator Angus:** Governor, I wish to take a retrospective look at your first year in office. I think you would agree it has been quite an active year in the areas that are of interest to Canada's central bank.

My sense of last year was that you came to the position very optimistically. I recall you telling us that the fundamentals of the Canadian economy are good and that you had no reason to change the basic direction in which the economy was being managed. There was low inflation.

After you appeared before us, there was a turbulent period. I put it to you that, perhaps, we are still in that period. There has been a lot of background music, as our colleague Senator Sylvain has just pointed out. I am interested in your comments with respect to the spill-over effect of the peso devaluation and the subsequent bailout, as well as your comments on the fragility of the Japanese economy at the present time.

After you indicated that the fundamentals were good, we had a fairly substantial rise in interest rates, a move which has been fairly criticized in Canada's business community. In fact, today, our interest rates in real terms are as high as any in the industrialized world.

Do you feel that the fundamentals are still good?

[Traduction]

de près la situation des institutions financières, dans l'ensemble, cela devrait suffire à s'assurer que ces instruments ont un effet positif plutôt que négatif.

**Le sénateur Sylvain:** À votre avis, cela peut-il se faire à l'interne, par les institutions qui achètent et vendent ce genre d'instruments, plutôt que de l'extérieur, grâce à une intervention gouvernementale par voie de réglementation?

**M. Thiessen:** Je suppose qu'il faut une combinaison des deux: de nos jours, la plupart des surveillants parlent des meilleures pratiques. Il s'agit là d'instruments extrêmement complexes. Un organisme de surveillance gouvernemental doit se montrer très prudent et éviter de dicter une ligne de conduite aux institutions financières. Ces instruments évoluent rapidement. Ils sont très complexes. Il faut beaucoup de courage à un surveillant pour faire ce genre d'intervention. C'est pourquoi il est nécessaire de parler des meilleures pratiques et de s'assurer que les opérations soient aussi transparentes que possible.

Vos observations au sujet de la taxe Tobin nous ramène à la question de savoir comment éviter de supprimer les aspects positifs de ces flux financiers et de ces opérations spéculatives. Une taxe de ce genre, si elle est assez faible, aura souvent pour effet de faire disparaître les opérations quotidiennes dont les marges sont la plupart du temps très étroites. Toutefois, lorsqu'on décide de spéculer, c'est généralement parce que l'institution ou la personne en question sent qu'il est possible de réaliser un bénéfice important. En général, une faible taxe n'a aucune incidence sur le spéculateur, mais elle risque de décourager des opérations normales et utiles.

**Le sénateur Angus:** Gouverneur, je voudrais revenir en arrière, à l'époque de votre première année en fonction. Vous conviendrez sans doute que l'année a été très active dans les domaines d'intérêt pour la banque centrale du Canada.

D'après moi, vous étiez très optimiste lors de votre nomination à ce poste. Je me rappelle vos propos, selon lesquels les bases de l'économie canadienne étaient solides et il n'y avait pas lieu de modifier l'orientation fondamentale de nos méthodes de gestion économique. Le taux d'inflation était bas à l'époque.

Après votre comparution devant notre comité, nous avons connu une période turbulente. J'irais même jusqu'à dire que nous n'en sommes pas encore sortis. Nous avons entendu toutes sortes de sons de cloche, comme vient de le signaler notre collègue le sénateur Sylvain. J'aimerais savoir ce que vous pensez des retombées de la dévaluation du peso et du plan de sauvetage financier adopté par la suite, ainsi que de la fragilité de l'économie du Japon à l'heure actuelle.

Après vous avoir entendu dire que les bases de notre économie étaient solides, nous avons vu les taux d'intérêt augmenter considérablement, initiative qui a suscité de vives critiques dans les milieux d'affaires du Canada. En fait, à l'heure actuelle, nos taux d'intérêt réels sont aussi élevés que ceux des autres pays du monde industrialisés.

À votre avis, les bases de notre économie sont-elles toujours saines?

## [Texte]

**Mr. Thiessen:** I was trying to say in my opening statement that, yes, indeed, the fundamentals are good. We have had very strong expansion in the Canadian economy over the past year. It is the kind of expansion that has a good, solid sustainable character to it. It is based on productivity growth, cost control and improved exports abroad. This is good, strong, sustainable stuff.

You are right when you say that interest rates are a lot higher than most people imagined at this time last year. While they came down through the summer, they also went up again more recently. As far as the short-run performance of the economy is concerned, those high interest rates tended to be offset by the weak dollar. In the short run, it did not prevent the Canadian economy from having a very strong year.

The problems that come from having large risk premiums in interest rates tend to be of a longer-term nature because lenders are nervous about lending. There tends to be less investment in your economy than you otherwise would have because the interest rates are high. This means that, in the future, you have less productivity gain since productivity gains are closely related to investment. You also tend to pay more in debt service costs over time than you otherwise would have paid.

Those high interest rates also tend to come with a low dollar. When lenders charge more, it means as if the Canadian economy is poorer than it was before. That tends to be reflected in a weak currency. That weak currency means that Canadian consumers pay more for goods than they would otherwise pay. Their standard of living declines. As those prices increase, there is always the risk of upward pressure on inflation.

There are some long-term problems that result from high interest rates and a weak dollar. Over the short term, it will not interfere with the performance of the economy.

As I was saying, those real fundamentals remain good. The crucial point here is to turn our situation around so that we do not interfere with those good fundamentals well into the future.

**Senator Angus:** Governor, last year I asked you about your reaffirmation of the sound fundamentals. I also asked you about the deficit. I asked about the degree to which our debt, both government and corporate, is held by foreigners. Are those not fundamentals in the jargon of the money business?

**Mr. Thiessen:** Yes. I must say that I have been distinguishing between the fundamentals as they concern the performance of the economy. I am really talking about the private sector of the economy and how it is doing. My point is that it has been doing very well.

You are right, senator, when you say that high levels of indebtedness impact over time. It is true that I probably should qualify my fundamentals by saying that, indeed, there are these

## [Translation]

**M. Thiessen:** J'ai essayé de vous indiquer dans mon allocution préliminaire que notre économie est fondamentalement vigoureuse. L'économie canadienne a enregistré l'an dernier une forte expansion, laquelle repose sur des bases saines et durables: La productivité augmente, les coûts sont contrôlés et les exportations s'intensifient. C'est la preuve d'une économie robuste et durable.

Vous avez raison de dire que les taux d'intérêt sont beaucoup plus élevés que la plupart des gens ne l'imaginaient l'an dernier à la même époque. Malgré une légère baisse pendant l'été, ils ont de nouveau augmenté dernièrement. Quant aux résultats économiques à court terme, ces taux d'intérêt élevés sont en général neutralisés par la faiblesse du dollar. À court terme, cela n'a pas empêché l'économie canadienne d'être vigoureuse pendant l'année.

Les problèmes découlant des primes de risque élevées inhérentes aux taux d'intérêt se posent généralement à plus long terme car les organismes de prêt sont un peu nerveux. Cela entraîne une diminution de l'investissement dans notre économie par rapport à ce qu'il pourrait être, compte tenu des taux d'intérêt élevés. Autrement dit, à l'avenir, la productivité augmente moins rapidement puisque la croissance de la productivité est étroitement liée à l'investissement. Les taux d'intérêt élevés signifient également des paiements plus importants au titre du service de la dette.

Ces taux d'intérêt élevés s'accompagnent aussi en général d'un dollar faible. Lorsque les prêteurs exigent un taux d'intérêt supérieur, cela revient à dire que l'économie canadienne est plus pauvre qu'elle ne l'était auparavant. Cela se traduit par la faiblesse de la devise. Étant donné la faible valeur de notre dollar, les consommateurs canadiens paient les produits plus cher que normalement. Leur niveau de vie baisse. À mesure que les prix augmentent, il y a toujours le risque d'une poussée inflationniste.

Les taux d'intérêt élevés et un dollar faible entraînent des problèmes à long terme. À court terme, cela n'influe pas sur la tenue de l'économie.

Je le répète, les bases de notre économie restent solides. Ce qui importe maintenant, c'est de renverser la vapeur pour préserver leur solidité à l'avenir.

**Le sénateur Angus:** Gouverneur, l'an dernier je vous ai posé une question au sujet de la solidité de nos bases économiques. Je vous ai également interrogé au sujet du déficit. Je vous ai demandé dans quelle mesure notre dette, tant la dette publique que celle des entreprises, est aux mains d'avoirs étrangers. Ne s'agit-il pas là de paramètres fondamentaux, dans le jargon du monde des finances?

**M. Thiessen:** Si. Je vous signale que j'ai fait la distinction entre les paramètres fondamentaux concernant la tenue de l'économie. Je parle en réalité du secteur privé de l'économie et de ses résultats. Ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il est très solide.

Vous avez raison de dire, sénateur, que les taux élevés d'endettement ont des répercussions au fil des ans. Il est vrai que je devrais sans doute émettre des réserves, au sujet des bases de



[Text]

debt and deficit problems which need to be resolved. You simply cannot have your debt rising forever as a ratio to the size of your economy. That is simply not a sustainable position.

As I said in my opening statement, that is why I am very encouraged by the budgets, both federal and provincial, which have been brought in up to this point in time. They all seem to be working in the direction of putting the fiscal positions of Canadian governments onto a more sustainable basis.

**Senator Angus:** I am interested in that comment because last year you said that you did not wish to make any comments about the budget at all. I quite appreciate your reasons for that.

I should like to pursue these fundamentals a little further. I am concerned that the AAA credit of Canada appears to be in question, that the OECD has been making fairly strong statements about our set-up and monetary policy, and that our dollar is as low as it is. There seems to me to be so many warning signals. I continue to ask the question: Why is that the case if the fundamentals are as good as you say they are?

**Mr. Thiessen:** I certainly take your point, senator, that the debt and deficit situation is an important factor which needs to be improved.

My point about budgets was not to say that we are out of the woods yet in terms of our debt problems. However, the budgets that have come down have been important steps in the right direction.

If your point, senator, is whether we need to get this fiscal situation under control before all the fundamentals, both economic and financial, are right, then I agree with you:

**Senator Angus:** You indicated that the economy and the recovery in Canada was stronger in 1994 than expected. Do you mean as expected by you and your staff?

**Mr. Thiessen:** It was stronger than expected in almost every forecast I have seen. We were more optimistic than most, and it has been stronger than even we expected.

**Senator Angus:** In that regard, with the benefit of the wonderful tool of hindsight, would your policies and your management of the economy have been slightly different if you had known the depth of the strength of the recovery?

**Mr. Thiessen:** No, I do not think they would have been fundamentally different. We are approaching the full potential of the economy a bit faster than I envisaged last year. However, there is still a margin of unused capacity in the Canadian economy. That is crucial in terms of ensuring that we keep inflation on a nice low plane.

[Traduction]

notre économie, en disant qu'il faut effectivement trouver une solution aux problèmes de l'endettement et du déficit. Il est impossible de laisser la dette publique augmenter indéfiniment par rapport à la taille de l'économie. Cette situation n'est pas durable.

C'est pourquoi, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, j'estime que les budgets fédéral et provinciaux adoptés jusqu'ici constituent des progrès encourageants. Ils semblent tous viser le même objectif, à savoir mettre les divers paliers de gouvernement canadiens dans une situation financière plus durable.

**Le sénateur Angus:** Cette remarque m'intéresse tout particulièrement car vous avez dit l'an dernier que vous ne vouliez faire aucun commentaire au sujet du budget. Je peux comprendre vos raisons.

J'aimerais approfondir un peu cette question des bases de notre économie. Je m'inquiète de voir que le crédit AAA semble être remis en question, que l'OCDE a fait des déclarations assez énergiques au sujet de notre politique monétaire et de notre conjoncture économique, et que notre dollar est plus faible que jamais. Ce sont là à mon avis autant de signes avant-coureurs. C'est pourquoi je vous pose à nouveau la question: À quoi est due cette situation si notre économie est fondamentalement aussi vigoureuse que vous le prétendez?

**M. Thiessen:** Je conviens avec vous, sénateur, que le problème de la dette et du déficit est un facteur important qui mérite toute notre attention.

En faisant cette remarque au sujet des budgets, je n'ai pas voulu dire que nous sommes tirés d'affaire quant à notre problème d'endettement. Toutefois, les budgets adoptés jusqu'ici constituent des progrès encourageants.

Si toutefois vous voulez dire, sénateur, que nous devons contrôler cette situation financière avant d'être certains que nos bases économiques et financières sont durables, alors là, je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Angus:** Vous avez dit que l'expansion et la relance économiques au Canada avaient été plus fortes que prévu en 1994. Est-ce par rapport à vos prévisions et à celles de votre personnel?

**M. Thiessen:** Elles ont été plus fortes que prévu dans presque toutes les prévisions que j'ai vues. Nous étions plus optimistes que la plupart des autres intervenants, et la reprise a pourtant été encore plus forte que nous l'avions prévu.

**Le sénateur Angus:** À cet égard, et avec le recul, diriez-vous que vous auriez adopté des politiques et un mode de gestion de l'économie légèrement différents si vous aviez su à l'avance que la reprise serait aussi forte?

**M. Thiessen:** Non, je pense que cela n'aurait pas changé grand-chose. Notre économie approche des limites de sa capacité plus rapidement que je ne l'avais prévu l'an dernier. Toutefois, il reste une marge de ressources inutilisées dans l'économie canadienne. C'est essentiel si l'on veut s'assurer de maintenir l'inflation à un taux assez bas.



## [Texte]

We are aiming at keeping the inflation rate low while ensuring that we come through a situation in which we move to full capacity. We believe that it is important to keep the expansion on a sustainable path. Post-war histories tell us that the surest way to ensure a boom and recession cycle is to let inflation get away. Because of the strength in the economy we are probably feeling a little more vigilant than I expected we would have to be a year ago.

**Senator Angus:** Some people say that the apparent strength of the current recovery is masking some inherent weaknesses in our system. They say that the dollar is being artificially and constantly shored up by the central bank. It might have a real value of quite a few hundred basis points vis-à-vis the U.S. dollar.

**Mr. Thiessen:** I am not sure about that. Because of the problems faced by Mexico, because of markets that saw interest rates going up generally and because the whole world economy looked stronger there seemed to be some erosion of confidence in the Canadian dollar in early January. We responded to that vigorously. By and large, the relatively low Canadian dollar has been reflecting the risk premiums in our interest rates. It is the debt and deficit problems which lead to high interest rates. It is those risk premiums which tend to lead to a weak currency. As our financial situation improves, you should see lower interest rates and a stronger currency.

I agree that a weak currency reflects financial problems. However, I do not agree that it reflects some kind of fundamental problem in the way the real side of the economy, the private sector, is operating these days.

**Senator Meighen:** As we were chatting before the meeting this morning, Mr. Thiessen, I mentioned to you that this recurring meeting we have with you, which we find very useful, reminds me of that wonderful movie with Alan Alda and Ellen Burstyn called *Same Time Next Year*. Those who have seen it will know that the subject matter of that movie was more pleasurable and not as serious as that with which we are dealing.

I would like to deal in a different way with some of the questions raised by Senator Angus — or, perhaps it is the same way. If politics is the art of repetition, perhaps monetary policy is as well.

In terms of the Mexican peso crisis, you outlined reasons why Canadians should not be concerned that that crisis might spread elsewhere, in particular to Canada. To what extent do you think that was an isolated event? It seems to me that other countries in Latin America might exhibit the same characteristics as Mexico and therefore, it could be argued, they are equally prone to a similar problem.

Last year, along with others, I raised the issue of the level of foreign debt in Canada. Notwithstanding the fact that you indicated, probably quite properly, that you did not see why

## [Translation]

Notre objectif est de maîtriser l'inflation tout en faisant en sorte d'obtenir un rendement économique maximum. C'est important, à notre avis, pour que l'expansion soit durable. Les événements de l'après-guerre nous prouvent que le fait de ne pas contrôler l'inflation est la façon la plus sûre d'en arriver à un cycle de surchauffe suivi de dépression. Étant donné la tenue robuste de notre économie, nous sommes sans doute un peu plus vigilant que ce à quoi je m'attendais il y a un an.

**Le sénateur Angus:** Certains disent que la reprise apparemment forte que nous connaissons dissimule en réalité une certaine fragilité inhérente à notre système. Selon eux, le dollar est constamment soutenu et maintenu à un niveau artificiellement haut par la banque centrale. Il est possible que l'écart réel soit différent de quelques centaines de points de base par rapport au dollar américain.

**M. Thiessen:** Je ne suis pas de cet avis. Compte tenu des problèmes auxquels se heurte le Mexique, étant donné que les taux d'intérêt semblaient augmenter sur l'ensemble des marchés et que l'économie mondiale paraissait plus vigoureuse, il y a eu apparemment une perte de confiance dans le dollar canadien au début janvier. Nous y avons réagi de façon énergique. Dans l'ensemble, la faiblesse relative du dollar canadien traduisait les primes de risque inhérentes à nos taux d'intérêt. Ce sont les problèmes de la dette et du déficit qui entraînent des taux d'intérêt élevés. Ces primes de risque sont en général la cause d'une devise faible. À mesure que notre situation financière s'améliore, on devrait assister à une diminution des taux d'intérêt et un affermissement de notre devise.

Je conviens qu'une devise faible témoigne de problèmes financiers. Toutefois, je rejette l'idée que c'est la preuve d'un problème fondamental dans la façon dont le secteur privé, sur lequel repose notre économie, fonctionne à l'heure actuelle.

**Le sénateur Meighen:** Pendant que nous discutons avant le début de la réunion ce matin, monsieur Thiessen, je vous ai dit que cette rencontre périodique que nous avons avec vous et que nous trouvons très utile, me rappelle ce merveilleux film intitulé *Same Time Next Year*, mettant en vedette Alan Alda et Ellen Burstyn. Ceux qui l'ont vu doivent savoir que le sujet de ce film était plus agréable et moins sérieux que celui qui est au coeur de notre discussion d'aujourd'hui.

Je voudrais aborder sous un autre angle certaines questions qu'a soulevées le sénateur Angus, ou peut-être est-ce sous le même angle. Si la politique est l'art de la répétition, il en est peut-être de même de la politique monétaire.

Au sujet de la crise du peso mexicain, vous avez expliqué pourquoi les Canadiens n'ont pas lieu de s'inquiéter que cette crise s'étende à d'autres pays, et notamment au Canada. Dans quelle mesure s'agissait-il, selon vous, d'un événement isolé? Il me semble que d'autres pays d'Amérique latine présentent les mêmes caractéristiques que le Mexique et on pourrait donc dire qu'ils sont tout autant prédisposés à connaître le même problème.

L'an dernier, à l'instar de mes collègues, j'ai posé la question du niveau de la dette extérieure du Canada. Même si vous avez dit, sans doute à juste titre, que vous ne voyiez aucune raison pour

[Text]

foreign investors would be any more skittish about Canada than Canadian investors, I still have a feeling lurking in the back of my mind that those who do not know us as well as we know ourselves might tend to be subject more to herd mentality.

Given the continuing weakness of the Canadian dollar and the continuing perceived fundamental shortcomings, is there not a continuing danger that we could suffer, directly or indirectly, a crisis similar to that suffered by the Mexicans?

**Mr. Thiessen:** I do not think so, senator. There are huge differences between our situation and that of some other countries. It comes back to some economic fundamentals. If your economy is basically functioning well, if it is productive, if it is competitive internationally, then that provides a basis for the generation of income and for the capacity to service debt which does not otherwise exist.

As a country with a reasonably large industrial economy, Canada has a long history of operating in those international markets in terms of borrowing and repaying and servicing its debt. That puts a country such as Canada in a much better position than an emerging country which is trying to establish its reputation in international markets and trying to shift its economy into a much more modern industrial-type economy. That is a huge difference.

Part of the problem in some of these other countries is that they are going through a major transition. For the first time, they are borrowing in international markets. They do not have a long track record. There is sometimes a lack of information about these economies which makes markets rather more skittish when it comes to lending to them.

There was a flush of enthusiasm and optimism among lenders in terms of lending to some of these emerging economies. That looks to have been overly optimistic. There is now some withdrawing and a greater sense of caution than there was before. There was a tendency to overoptimism; there may now be a tendency to excessive pessimism.

I do not want to minimize our financial problems. After all, the level of debt in this country is very high and we are not out of our problems with that debt. However, I believe that our situation is much stronger fundamentally than the economies of these emerging economies.

**Senator Meighen:** You have touched on the question of high interest rates, as have senators in their questions. That is an issue of great concern to Canadians. I do not wish to be critical in any way. However, there is the perception that the Bank of Canada should do something about interest rates in the same way as it has done something about inflation. The concern is why you are so fixated on inflation and cannot spare a moment to deal with interest rates.

That is a gross oversimplification, as I am sure you would be quick to tell me. Given the slack in the economy, is there not something more that the Bank of Canada can do in terms of

[Traduction]

laquelle les investisseurs étrangers seraient plus méfiants à l'égard du Canada que les Canadiens, j'ai tout de même l'impression que ceux qui ne nous connaissent pas aussi bien que nous nous connaissons nous-mêmes ont peut-être tendance à avoir l'instinct grégaire.

Étant donné la faiblesse continue du dollar canadien et les lacunes fondamentales qui semblent marquer notre économie, n'y a-t-il pas un risque pour nous de subir, directement ou non, une crise semblable à celle qu'a connue le Mexique?

**M. Thiessen:** Je ne le pense pas, sénateur. Notre situation est très différente de celle d'autres pays. Tout est fonction des fondements économiques. Si notre économie est fondamentalement robuste, si elle est productive, si elle est concurrentielle sur la scène internationale, nous avons à notre disposition des moyens de produire des revenus et d'assurer le service de la dette qui n'existeraient pas autrement.

En tant que pays doté d'une économie industrielle relativement importante, le Canada a une vaste expérience du fonctionnement de ces marchés internationaux, qu'il s'agisse d'emprunter et de rembourser ou d'assumer le service de sa dette. De ce fait, un pays comme le nôtre est beaucoup mieux placé qu'un pays émergent qui essaie d'établir sa réputation sur les marchés internationaux et de convertir son économie en économie industrielle plus moderne. Il y a une énorme différence entre les deux.

Certains autres pays sont en pleine transition, ce qui est en partie la cause du problème. Pour la première fois, ils empruntent sur les marchés internationaux. Ils n'ont pas une expérience de longue date dans ce domaine. Il y a parfois un manque d'information au sujet de ces économies, ce qui cause une certaine méfiance sur les marchés lorsque ces pays veulent emprunter.

Il y a eu une vague d'enthousiasme et d'optimisme parmi les prêteurs lorsqu'il s'est agi de débloquer des fonds pour certaines de ces nouvelles économies. Il semble que cet optimisme ait été démesuré et l'on assiste désormais à un renversement de cette tendance et à une attitude beaucoup plus prudente que par le passé. Cet optimisme exagéré a fait place à un pessimisme excessif.

Je ne voudrais pas minimiser nos problèmes financiers. Après tout, le niveau d'endettement de notre pays est très élevé et nous sommes loin d'être tirés d'affaire. Je suis toutefois convaincu que notre économie est fondamentalement beaucoup plus vigoureuse que celles de ces pays émergents.

**Le sénateur Meighen:** Vous avez abordé la question des taux d'intérêt élevés, en réponse aux questions de mes collègues à ce sujet. C'est un point qui préoccupe vivement les Canadiens. Loin de moi l'idée de critiquer la Banque du Canada, mais les gens ont toutefois l'impression qu'elle devrait intervenir à l'égard des taux d'intérêt comme elle l'a fait à l'occasion pour enrayer l'inflation. Les gens se demandent pourquoi vous êtes à ce point obnubilé par l'inflation et ne prenez pas la peine de vous attaquer aux taux d'intérêt.

Vous me répondez d'emblée que c'est une façon très simpliste de présenter les choses. Étant donné la lourdeur de la conjoncture, la Banque du Canada ne peut-elle rien faire de plus pour favoriser



[Texte]

attacking the high level of real interest rates? I am sure that you are familiar with the study of the C.D. Howe Institute which suggested an easing of monetary policy. It suggested that that would not compromise the fight against inflation. If I am not mistaken, in recent months you have eased the monetary policy slightly.

If the bank and the government believe their own rhetoric that we will win the fight against inflation, and that we will win the fight against the debt and the deficit, then why not borrow more through the mechanism of indexed bonds so that we are, in effect, putting our money where our mouth is? If we believe we have the tools and the will to win these battles, then let us bet on ourselves. As I understand it, we can borrow at a lower cost by indexing the bonds.

**Mr. Thiessen:** To return to a theme on which I was talking earlier, the crucial thing to remember is that when there are concerns among lenders about the debt and deficit situation in Canada, whether they be Canadian or foreign, you end up with what we economists call risk premiums in interest rates. The lender is nervous about getting his or her money back at the end of the period. The only basis upon which they are prepared to lend is if there is an extra risk premium in those interest rates to cover them against these possible outcomes, be it an outburst of inflation or a sudden decline in the Canadian dollar which leaves the investor in a worse position relative to an investment in another currency.

There is not much that the central bank can do about risk premiums in interest rates which are causing our interest rates to look high relative to inflation. Essentially, the central banking monetary policy is about expanding the money supply more rapidly or less rapidly. These people are already nervous about their investment in Canada, inflation and a falling Canadian dollar. If the central bank decided to do something about these high real interest rates by expanding the money supply more rapidly, then the real risk is that you will end up with still higher interest rates rather than low interest rates.

In these circumstances, monetary policy must be as steady as a rock in terms of its objectives to stay on a low inflation track. That is what gives investors comfort. It is how we get interest rates down over time.

Unfortunately, you have to earn that credibility. If there is a perception that Canada has been a relatively high inflation country, as it was for the better part of 20 years, and if there has been a concern about budgets which somehow never meet the objective of reducing deficits, then there will be this concern among investors. It will take a while for it to dissipate.

I firmly believe that if monetary policy stays firmly attached to its objectives and if governments continue to make progress in getting their fiscal positions in order, then these risk premiums

[Translation]

une réduction des taux d'intérêt réels? Vous êtes certainement au courant de l'étude réalisée par le C.D. Howe Institute, où l'on recommandait un assouplissement de la politique monétaire. Cela, selon ses auteurs, ne risquait pas de compromettre la lutte contre l'inflation. Si je ne m'abuse, je pense que vous avez légèrement assoupli la politique monétaire ces derniers mois.

Si la Banque et le gouvernement croient, comme ils le prétendent, que nous allons gagner la lutte contre l'inflation et résoudre notre problème de déficit et d'endettement, pourquoi ne pas emprunter davantage grâce au mécanisme des obligations indexées, de façon à vraiment joindre l'acte à la parole? Si nous sommes convaincus de disposer des outils et de la volonté nécessaires pour gagner ces batailles, alors tentons notre chance. Sauf erreur, nous pouvons emprunter à moindres frais en indexant les obligations.

**M. Thiessen:** Pour revenir à un thème que j'ai abordé plus tôt, l'essentiel est de se rappeler que lorsque les prêteurs s'inquiètent du problème de déficit et d'endettement du Canada, que la dette soit extérieure ou intérieure, cela aboutit à ce que nous économistes appelons les primes de risque dans les taux d'intérêt. Le prêteur craint de ne pas récupérer ses fonds à la date d'échéance. La seule condition à laquelle ils acceptent de prêter de l'argent, c'est en ajoutant une prime de risque supplémentaire au taux d'intérêt de façon à se protéger contre ces conséquences éventuelles, qu'il s'agisse d'une poussée inflationniste ou d'un fléchissement soudain du dollar canadien qui met l'investisseur dans une situation plus précaire que s'il avait investi dans une autre devise.

La banque centrale ne peut pas faire grand-chose pour remédier aux primes de risque, lesquelles donnent l'impression que nos taux d'intérêt sont élevés par rapport à l'inflation. En un mot, la politique monétaire d'une banque centrale vise à accroître la masse monétaire plus ou moins rapidement. Les investisseurs sont déjà nerveux quant à leurs placements au Canada, à l'inflation et à la chute du dollar canadien. Si la banque centrale décidait de s'attaquer à ces taux d'intérêt réels élevés en augmentant plus rapidement la masse monétaire, on risquerait vraiment d'en arriver à un résultat contraire à celui escompté, c'est-à-dire une hausse des taux d'intérêt au lieu d'une baisse.

Dans ces conditions, la politique monétaire doit être aussi stable que possible en ayant pour objectif de maîtriser l'inflation. C'est ce qui tranquillise les investisseurs et cela nous permet de réduire les taux d'intérêt à plus long terme.

Malheureusement, il faut affirmer sa crédibilité. Si les investisseurs ont l'impression que le Canada a connu un taux d'inflation relativement élevé, ce qui a été le cas pendant la majeure partie des 20 dernières années, et s'ils se sont inquiétés de ces budgets qui n'atteignent apparemment jamais leur objectif, soit la réduction du déficit, il existera un sentiment de malaise parmi les investisseurs. Cela prendra du temps pour qu'il disparaisse.

Je suis fermement convaincu que si la politique monétaire maintient fermement ses objectifs et que les gouvernements continuent à faire des progrès en stabilisant leur situation



[Text]

will diminish. Therefore, our interest rates will look much more reasonable compared to our low rate of inflation.

You mentioned indexed bonds. Certainly, the government has been issuing more indexed bonds. However, it takes a while to generate a market for those bonds. The market just has not been there. As I understand it, it has not been possible to issue those bonds more rapidly than has been done so far. You cannot just say, "We have all these billions of dollars of indexed bonds. Come and buy them." It takes a while to develop such a market. While it is developing, it can only account for so much.

**Senator Meighen:** Governor, you and the bank have been very successful in your anti-inflationary fight. I do not want for a minute to diminish the importance of that fight. However, are foreign lenders not demanding a premium as a result of their memory of inflationary times in Canada? Everyone's memory is short when it comes to placing their money in the face of good rates of return.

Is it not more the case that they are concerned about our debt and our deficit? You argue that in the long term sound price policy will result in the desired effect, that we will get lower interest rates and that the recovery will be genuine. It is fair to concede that that is the view in the longer term.

In the shorter term, given that there is some slack in the economy, as everyone seems to agree, why would a slight easing of the monetary policy not result in a picking up of that slack which, therefore, would result in no increased inflation and the creation of some jobs in what appears so far to have been a jobless recovery? Is it an all-or-nothing proposition, or is there some room for a little bit of this and a lot of price restraint stability?

**Mr. Thiessen:** I would argue, Senator Meighen, that there has been a lot of support to the recovery from monetary policy. Even though our interest rates look high because of the risk premiums, monetary policy has its effects both through interest rates and the Canadian dollar. Of course, the Canadian dollar has been low throughout this period. The combined effect of interest rates and the exchange rate has been such as to support a rather rapid expansion of the Canadian economy this year. An expansion of 5.6 per cent over the course of the year is very rapid. As I said earlier, it is much more rapid than what most people expected. That is taking up the slack in the economy rather rapidly. There is ongoing support for expansion coming even from interest rates and the Canadian dollar at these levels.

My forecast is that the Canadian economy will continue to expand and continue to use up the excess capacity. I submit that monetary policy is, indeed, providing the support that is needed. I do not think there is a strong case to engage in a more stimulative policy than what we have.

You mentioned the C.D. Howe report. I have a lot of respect for the analysts at the C.D. Howe Institute. In this case, I think they probably put too much emphasis on a temporary decline in

[Traduction]

financière, ces primes de risque vont diminuer. En conséquence, nos taux d'intérêt paraîtront beaucoup plus raisonnables par rapport à notre taux d'inflation qui est faible.

Vous avez parlé des obligations indexées. Le gouvernement en a évidemment augmenté l'émission, mais il faut du temps pour trouver un marché à ces instruments. Il n'y en avait pas jusqu'ici. Sauf erreur, il a été impossible au gouvernement d'émettre ces obligations plus rapidement qu'il ne l'a fait. Il ne suffit pas de dire aux investisseurs que nous avons des milliards de dollars d'obligations indexées à leur disposition. Il faut un certain temps pour créer un marché pour ce genre d'instruments. Même si le marché est en expansion, il est assez restreint pour le moment.

**Le sénateur Meighen:** Gouverneur, la Banque et vous avez obtenu des résultats positifs dans votre lutte contre l'inflation. Loin de moi l'idée de minimiser l'importance de cette lutte. Toutefois, les prêteurs étrangers n'exigent-ils pas une prime parce qu'ils ont encore en mémoire l'époque où l'inflation était élevée au Canada? On a la mémoire courte lorsqu'on envisage d'investir dans le but d'obtenir un bon taux de rendement.

N'est-ce pas plutôt notre déficit et notre dette publique qui les inquiètent? Vous soutenez que, à long terme, une bonne politique des prix obtiendra l'effet escompté, à savoir une diminution des taux d'intérêt et une véritable relance économique. C'est effectivement l'opinion qui prévaut à long terme.

À court terme, étant donné la lourdeur de la conjoncture, que tout le monde semble reconnaître, pourquoi un léger assouplissement de la politique monétaire ne pourrait-il pas relancer l'économie? Il ne s'ensuivrait aucune augmentation du taux d'inflation, mais cela permettrait de créer des emplois dans le cadre de ce qui, jusqu'ici, a été une relance sans création d'emplois. Est-ce une politique du tout ou rien ou est-il possible de prendre certaines mesures tout en préservant la stabilité des prix?

**M. Thiessen:** J'estime pour ma part, sénateur Meighen, que la politique monétaire a fortement contribué à la relance économique. Même si nos taux d'intérêt semblent élevés en raison des primes de risque, les effets de la politique monétaire se font sentir à la fois dans les taux d'intérêt et dans la valeur du dollar canadien. Il est vrai que le dollar canadien a été faible pendant toute cette période. L'effet conjugué des taux d'intérêt et du taux de change a favorisé une expansion assez rapide de l'économie canadienne cette année. Un taux de croissance de 5,6 p. 100 en un an témoigne d'une expansion très rapide. Je le répète, l'expansion a été beaucoup plus rapide que ce qu'avaient prévu la plupart des gens et la conjoncture s'améliore assez rapidement. Le niveau actuel des taux d'intérêt et du dollar canadien contribue à cette expansion.

D'après mes prévisions, l'expansion de notre économie va se maintenir et continuer d'utiliser notre capacité excédentaire. À mon sens, la politique monétaire étaye cette expansion comme elle le doit. Je ne pense pas qu'il soit justifié d'adopter une politique de relance plus vigoureuse que la nôtre.

Vous avez parlé du rapport de l'Institut C.D. Howe. J'ai beaucoup de respect pour les analystes de l'Institut. En l'occurrence, je pense qu'ils ont sans doute accordé trop d'importance au

[Texte]

money supply growth, which has since turned around and which looks rather more buoyant than it did before.

I would argue that there is much monetary stimulus in the Canadian economy right now.

**Mr. W. Paul Jenkins, Deputy Governor, Bank of Canada:** If I might, I should like to add one point with regard to the lags involved in monetary policy.

As I am sure you are well aware, when we take action to adjust the level of monetary conditions at any time its effect is not felt in the economy for some time. Indeed, we estimate that it takes one to two years for the full effects of monetary policy actions to be felt on the economy.

Therefore, when an economy is beginning to approach levels of full resource utilization, which we believe the Canadian economy is, although there is still some slack, you must begin to think about taking action immediately. Thus, when you reach that full level of capacity utilization you will not run the risk of going through it and getting into that boom-bust cycle about which the Governor was speaking earlier.

**Senator Kelleher:** Mr. Chairman, following Senators Sylvain, Angus and Meighen is somewhat like following a Spanish trawler. There is not much left to pick up. Thus, I will have to go fishing elsewhere.

Some of the problems facing the global financial community will be on the agenda at the G-7 conference which is to be held in Halifax later this year. Without being presumptuous in any way, I should like to ask you what advice you would give to the ministers attending this conference with respect to these problems. In particular, what advice would you like the Prime Minister of this country to receive in order that he can add some meaningful content to this discussion?

**Mr. Thiessen:** Senator, that is a very difficult question, because I have an opportunity to give that advice to the Prime Minister in private. Therefore, it is probably not a good idea for me to repeat it in public.

In general, what strikes me about the volatility and the fluctuations in international markets is that over the post-war period more often than not they have tended to reflect economic policy positions which did not look sustainable. The classic example of that is the problems into which the European monetary system ran as a result of German reunification.

German reunification resulted in a major fiscal stimulus and a monetary stimulus in Germany which spilled over to the other countries in the European monetary system. They had a lot of difficulty coping with that. In order to prevent that from causing too large an outburst of inflation, the Germans had to tighten monetary policy. As a result, interest rates rose. That had a spill-over effect in the rest of the members of the European

[Translation]

ralentissement provisoire de la croissance de la masse monétaire; il y a eu depuis lors un renversement de situation, laquelle semble plus positive qu'auparavant.

Je soutiens que la politique monétaire stimule considérablement l'économie canadienne à l'heure actuelle.

**M. W. Paul Jenkins, sous-gouverneur, Banque du Canada:** Si vous le permettez, j'aimerais ajouter quelque chose au sujet des délais inhérents à la politique monétaire.

Comme vous le savez certainement, lorsque nous intervenons pour rajuster la situation du marché monétaire à un moment ou à un autre, l'effet de cette intervention se fait sentir dans l'économie au bout d'un certain temps. En fait, selon nos estimations, il faut un ou deux ans pour que les mesures de politique monétaire se répercutent pleinement sur l'économie.

En conséquence, lorsqu'une économie commence à fonctionner à pleine capacité, ce qui est le cas, à notre avis, de l'économie canadienne, malgré l'existence d'une marge de ressources inutilisées, il faut commencer à envisager une intervention immédiate. Ainsi, lorsqu'on atteint ce taux maximum d'utilisation des capacités de production, on ne court pas le risque d'aller trop loin et d'être pris dans ce cycle de surchauffe suivie de dépression dont a parlé plus tôt le gouverneur.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, prendre la suite des sénateurs Sylvain, Angus et Meighen, c'est un peu comme pêcher derrière un chalutier espagnol. Il ne reste rien à prendre. Je vais devoir jeter ma ligne ailleurs.

Certains problèmes auxquels est confrontée la communauté financière mondiale seront à l'ordre du jour du sommet du G-7 qui doit avoir lieu dans quelques mois à Halifax. Sans vouloir être présomptueux, j'aimerais vous demander quels conseils vous pourriez donner aux ministres qui assisteront à ce sommet, quant aux solutions à apporter à ces problèmes. Et notamment, quels conseils souhaitez-vous donner au premier ministre du Canada pour qu'il puisse apporter une contribution utile à cette discussion?

**M. Thiessen:** Sénateur, c'est une question très délicate, car j'ai l'occasion de donner ces conseils en privé au premier ministre. Il serait donc déplacé de le répéter en public.

En général, ce qui me frappe dans l'instabilité et les fluctuations des marchés internationaux, c'est que, pendant l'après-guerre, elles étaient le plus souvent le fruit de principes de politique économique qui ne semblaient pas durables. Les problèmes auxquels s'est heurté le système monétaire européen à la suite de la réunification de l'Allemagne en est un exemple classique.

La réunification de l'Allemagne a créé un stimulant important d'ordre financier et monétaire dans l'économie allemande, ce qui s'est étendu aux autres pays du système monétaire européen. Cela leur a posé de gros problèmes. Pour prévenir une poussée inflationniste excessive, l'Allemagne a dû resserrer sa politique monétaire. En conséquence, les taux d'intérêt ont grimpé. Cela s'est répercuté sur les autres pays membres du système monétaire



[Text]

monetary system. Some of them had a great deal of difficulty coping because it implied tighter policies would have to be taken in their countries.

Many speculators, as well as ordinary investors, saw that this was not a sustainable situation. Thus, many people foresaw that the pound and the lira would depreciate and took actions to protect themselves against that.

Frequently, the sharp fluctuations tend to be of that character when it looks like a situation is not sustainable. It was a little bit like that in Mexico. They had built up a current account deficit on their balance of payments which looked very large for that country. It did not seem sustainable. Markets seemed to react to that.

Probably the best advice to give everyone is to follow good, sound and sustainable policies and to make those policies and your commitment to them as clear as possible so that there is no misinterpretation in markets. This does not mean that markets will not continue to fluctuate. Of course they will to some extent. However, in those circumstances it is less likely to be as exaggerated as it is when there is concern about economic policy positions.

**Senator Kelleher:** Do you think that this summit will provide Canada with an opportunity to play a leadership role in this area?

**Mr. Thiessen:** I think it is useful to have a discussion about these issues since they are on the minds of many people. There is the sense that something is wrong out there. There is a slight problem of perception. I do not think markets are more volatile than they were before. In this regard it is interesting to look at the data.

The leaders can get together and ask, "How serious a problem is this? Is there something we can do about it?" After all these years looking at the mandates of the international financial institutions has to be a good thing.

**Senator Stratton:** Thank you for coming, Governor. It is most interesting to hear you talk about our economy, interest rates and inflation. I should like to go from the global and national perspective to the area of small business from which I come.

Every time interest rates increase by a quarter point, there is a groan in the business sector. Businessmen always look at when the economy starts. They see that everything is starting to boom, yet they are still behind because they have not caught up with the first wave. In many parts of the country, they catch the back side of the wave and are slower to come along than the larger businesses.

When you raise rates a quarter point to control inflation, it hurts those people dramatically. A quarter of a point or an eighth of a point causes a great deal of pain. As the small businessman is coming along the tag end of that recovery, his bottom line is hurt dramatically.

[Traduction]

européen. Certains d'entre eux ont eu beaucoup de mal à y faire face car cela les a obligés à resserrer leur politique respective.

Bon nombre de spéculateurs, ainsi que d'investisseurs ordinaires, ont estimé que cette situation n'était pas durable. Bien des gens ont ainsi prévu que la livre et la lire allaient se déprécier et ont donc pris des mesures pour se protéger contre cette éventualité.

Il arrive fréquemment que les fluctuations soient très fortes sur les marchés financiers lorsqu'on a l'impression que la situation n'est pas viable. C'est un peu ce qui s'est passé pour le Mexique. Ce pays avait une balance des paiements déficitaire au titre des paiements courants, et ce déficit semblait très important pour ce pays. La situation paraissait très instable. Les marchés ont réagi à cette situation.

Le meilleur conseil qu'on puisse donner est sans doute d'adopter des politiques valables, saines et durables et d'assurer un maximum de transparence à l'égard de ces politiques et de votre détermination à les suivre, pour éviter tout malentendu sur les marchés. Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura aucune fluctuation sur les marchés, car c'est inévitable. Toutefois, dans ces conditions, les fluctuations seront plus modérées que lorsque la politique économique de certains pays est source d'inquiétude.

**Le sénateur Kelleher:** À votre avis, ce sommet permettra-t-il au Canada d'agir comme chef de file dans ce domaine?

**M. Thiessen:** Il est utile de discuter de ces questions qui semblent préoccuper bien des gens. On a l'impression, peut-être à tort, que quelque chose ne va pas. Je ne pense pas que les marchés soient plus instables que par le passé. À cet égard, il est intéressant d'examiner les données disponibles.

Les dirigeants peuvent se réunir et se demander: «Quelle est la gravité de la situation? Pouvons-nous y remédier?» Après toutes ces années, il est certainement souhaitable d'examiner le mandat des institutions financières internationales.

**Le sénateur Stratton:** Merci d'être venu, gouverneur. Il est très intéressant de vous entendre parler de l'économie, des taux d'intérêt et de l'inflation. J'aimerais passer de la perspective mondiale et nationale au secteur de la petite entreprise d'où je viens.

Chaque fois que les taux d'intérêt augmentent d'un quart de point, le milieu des affaires se lamente. Les hommes d'affaires guettent toujours le moment où l'économie démarre. Ils constatent que tout commence à prendre de l'essor, mais ils sont à la traîne parce qu'ils n'ont pas su suivre la première vague. Dans de nombreuses régions du pays, ils accusent un certain retard par rapport aux grandes entreprises.

Quand vous relevez les taux d'un quart de point pour contrôler l'inflation, cela leur fait énormément de tort. Un quart ou un huitième de point leur cause beaucoup de difficultés. Alors que le propriétaire d'une petite entreprise commence à sentir les effets de cette relance, toute hausse des taux affecte énormément son bilan.



## [Texte]

You have stated quite emphatically that, over time, rates will drop and stabilize. The small businessman asks, "Can you tell me when? When you say, 'in the short term,' what do you mean? Does that mean we will have to suffer this for a year or two? Where will rates be in a year or two? If I had some degree of confidence, I could do some planning."

About a year ago, rates were dramatically low at a rate of around 4 per cent. The prime rate has now sky-rocketed through the roof. The real concern is about where we are going and how these business people can catch the wave without getting killed on the rate side of the equation.

Is it possible for you to give us a definitive answer?

**Mr. Thiessen:** No, senator, it probably is not. One thing about this current recovery which I find interesting is that small businesses have been out ahead of large businesses. It is difficult because the numbers in this regard are not as good as we would like. However, my perception is that the bulk of the expansion in terms of economic activity has tended to occur in small- and medium-sized businesses as opposed to big businesses. Big business is also expanding. However, this time around, it is not my perception that small business has been a long way behind.

You are right in that there has been a lot of fluctuation in interest rates over the years. That does not make the position of a business person wanting to make decisions about the future any easier. I certainly agree with you when you say that.

By consistently pursuing a low inflation rate, we at the Bank of Canada feel that, indeed, we will minimize those fluctuations in interest rates. Unfortunately, you do not manage to persuade everyone instantaneously that, just because you have a low inflation rate for a couple of years, you will be able to hold it into the future. In particular you do not convince them if, at the same time, you have government fiscal positions which do not look sustainable. The combination of these two things makes investors and markets rather nervous and disinclined to lend at lower interest rates. We will have to earn our way.

I wish I could tell you that all will be well nine months or a year from now. I cannot tell you that. I firmly believe that it will be better if we continue to make progress on the fiscal side. These debt levels are important. They affect interest rates for everyone. If we continue to make progress on that side and the Bank of Canada is successful in holding the inflation rate low as the economy moves to full potential and stays there, you will find that will start to show up in our interest rates.

We cannot have interest rates in Canada which are completely independent of what is going on in the rest of the world. We are tied in too closely with the rest of the world. What goes on elsewhere also affects us here in Canada. We certainly hope, however, not to be constantly paying a big differential above the interest rates that are in effect elsewhere, particularly in the United States.

## [Translation]

Vous avez insisté sur le fait qu'avec le temps les taux baisseront et se stabiliseront. Le propriétaire d'une petite entreprise vous demandera: «Pouvez-vous me préciser quand? Qu'entendez-vous par «à court terme»? Cela veut-il dire que nous allons devoir encore souffrir un an ou deux? Quels seront les taux d'ici un an ou deux? Si j'avais un peu de certitude, je pourrais planifier».

Il y a un an environ, les taux ont baissé énormément, à 4 p. 100 environ. Le taux préférentiel est maintenant très élevé. Les gens d'affaires se demandent où nous allons et comment ils peuvent suivre la vague sans se faire noyer par les taux d'intérêt.

Pourriez-vous nous donner une réponse précise?

**M. Thiessen:** Non, sénateur, probablement pas. Ce que je trouve intéressant à propos de la reprise actuelle c'est que les petites entreprises ont devancé les grandes. C'est difficile étant donné que les chiffres à cet égard ne sont pas aussi bons que nous le souhaiterions. J'ai cependant l'impression que la majeure partie de l'expansion de l'activité économique s'est produite dans le secteur de la PME plutôt que celui des grandes entreprises. La grande entreprise prend également de l'expansion. Néanmoins, je n'ai pas l'impression que les petites entreprises aient été très en retard cette fois-ci.

Vous avez raison de dire qu'il y a eu beaucoup de fluctuations des taux d'intérêt au cours des années. Cela ne facilite pas les décisions des gens d'affaires. Je suis certainement d'accord avec vous.

En cherchant à maintenir le taux d'inflation à un faible niveau, la Banque du Canada pense pouvoir minimiser les fluctuations des taux d'intérêt. Malheureusement, il n'est pas possible de persuader instantanément tout le monde que, si vous avez eu un faible taux d'inflation pendant deux ans, vous pourrez le maintenir à ce niveau. C'est d'autant plus difficile si la situation financière du gouvernement ne semble pas viable. Ces deux facteurs rendent les investisseurs et les marchés assez nerveux et les dissuadent de prêter à de faibles taux. Nous allons devoir les mériter.

J'aimerais pouvoir vous dire que tout ira bien d'ici neuf mois ou un an. Mais je ne peux pas l'affirmer. Je suis convaincu que les choses s'amélioreront si nous continuons à progresser sur le plan financier. Le niveau de la dette est important. Il se répercute sur les taux d'intérêt. Si nous continuons à progresser de ce côté-là et si la Banque du Canada réussit à maintenir un faible taux d'inflation, lorsque l'économie aura atteint son plein potentiel et s'y maintiendra, cela commencera à se refléter dans nos taux d'intérêt.

Le Canada ne peut pas se fixer des taux d'intérêt indépendamment de ce qui se passe dans le reste du monde. Nous y sommes étroitement unis. Ce qui se passe ailleurs se répercute chez nous. Cependant, nous espérons ne pas avoir à payer beaucoup plus que les taux d'intérêt en vigueur ailleurs et surtout aux États-Unis.

[Text]

**Senator Stratton:** The other concern on the table today is the ability of small business to obtain loans from the major banks. There is a great deal of difficulty in this regard. During my last years in business, it was extremely difficult. Despite the fact that we had paid off extraordinary debt and had no bank line of credit at the time, when we met with our manager he simply stated, "Should you get into trouble again, the bank will not be with you." In other words, they had supported us for years. In turn, we had stayed with that bank and had worked to pay off any debt we had.

I am concerned that we were not the only firm like that. This is reflected across the entire spectrum of small business. I have talked to other people with small businesses who have a similar concern.

Is this concern being addressed? Are the banks being asked to do something concrete to ensure that small business has the opportunity to obtain loans at decent rates of interest?

**Mr. Thiessen:** I believe the banks are testifying before a House committee today on that very point. It will be interesting to see the results of their intervention.

I do not have a lot of inside information on any of it. I have heard the concerns that you have expressed. I have talked to the bankers who argue that those concerns are overstated. They say that they frequently reflect more fundamental problems in the business. I find it difficult to make a judgment in that regard.

What is important at this stage is better information. It is difficult to make judgments on the basis of anecdotal evidence, whether it comes from small business people or from banks. I hope that we will get more information and therefore be in a much better position to judge.

**The Chairman:** When you say that more information would be helpful, are you referring to information with respect to the adequacy of capital available to the small business market, or are you referring to some other kind of information?

**Mr. Thiessen:** It is not clear how many small business loans banks really make and what kind of division there is among the various industries. We need fundamental information about the amount of lending that takes place.

It is far more difficult to answer whether it is the right amount or not. You have to start with the basic information, which I hope will become available.

**The Chairman:** Let us suppose that after collecting this information you found out that some segment of the small business market was receiving virtually no loans. Given your comments earlier in response to Senator Angus' question about the importance of risk assessment lying at the heart of a lot of this, do you think the adequacy or inadequacy of money available to small business can be "regulated" in some sense? In the end, does the decision with respect to risk assessment have to rest with the lender?

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** Ce qui nous préoccupe également aujourd'hui c'est la capacité des petites entreprises d'obtenir des prêts des grandes banques. Cela leur pose beaucoup de difficultés. J'ai trouvé cela extrêmement difficile au cours des dernières années que j'ai passées dans le milieu des affaires. Même si nous avions remboursé une dette considérable et si nous n'avions alors aucune ligne de crédit bancaire, le directeur de la banque nous a simplement déclaré: «Si vous avez encore des difficultés, ne comptez pas sur notre banque». Autrement dit, cette banque nous avait financés pendant des années. En échange, nous étions restés ses fidèles clients et nous avions remboursé toutes nos dettes.

Malheureusement, nous n'étions pas la seule entreprise dans cette situation. C'est la même chose dans tout le secteur de la PME. J'ai parlé à d'autres propriétaires de petites entreprises qui partagent les mêmes préoccupations.

En tenez-vous compte? Demande-t-on aux banques de prendre des mesures concrètes pour que les petites entreprises puissent obtenir des prêts à un taux d'intérêt décent?

**M. Thiessen:** Je crois que les banques doivent témoigner aujourd'hui devant le comité de la Chambre au sujet de cette question. Il sera intéressant d'en voir les résultats.

Je n'ai pas beaucoup de renseignements à ce sujet. J'ai entendu les préoccupations que vous avez exprimées. J'ai parlé aux banquiers qui prétendent qu'elles sont exagérées. Ils disent que cela reflète souvent des problèmes plus fondamentaux que connaît l'entreprise. Il m'est difficile de porter un jugement.

Pour le moment, l'important est d'être mieux informé. Il est difficile de porter un jugement sur la foi d'un simple oui-dire, qu'il émane des petites entreprises ou des banques. J'espère que nous obtiendrons davantage de renseignements et que nous serons mieux en mesure de juger.

**Le président:** Quand vous dites qu'il serait utile d'être mieux informé, est-ce au sujet de la quantité de capitaux à la disposition de la petite entreprise ou parlez-vous d'un autre type d'information?

**M. Thiessen:** Nous ne savons pas vraiment combien de prêts les banques accordent à la petite entreprise et quelle est leur répartition entre les divers secteurs. Nous avons besoin de renseignements de base sur l'importance de ces prêts.

Il est beaucoup plus difficile de vous dire si la quantité de capitaux disponibles est suffisante ou non. Il faut commencer par obtenir des renseignements de base et j'espère que nous les obtiendrons.

**Le président:** Supposons qu'après avoir recueilli ces renseignements, vous constatiez que certains secteurs du marché de la petite entreprise n'obtiennent pratiquement aucun prêt. Étant donné ce que vous avez répondu à la question du sénateur Angus quant à l'importance de l'évaluation des risques, croyez-vous possible de «réglementer» dans une certaine mesure la quantité de fonds mise à la disposition de la PME? En fin de compte, est-ce au prêteur de décider en ce qui concerne l'évaluation des risques?



[Texte]

**Mr. Thiessen:** I think it has to rest with the lender. When I was a relatively young economist at the Bank of Canada, I occasionally got to carry the Governor's bag to meetings of the banks. Those were the days when the Bank of Canada engaged in what we called "moral suasion". It was quite wonderful. The Governor would say, "I really think that bank lending is growing too rapidly, and I think you should ease back. However, I want you to have a tender regard for exporters and small business people." That moral suasion never did work well. Viewed from hindsight, I do not think it was a good idea.

You have to be careful about any kind of regulatory authority imposing its own judgment on risk assessment.

**Senator Stratton:** On that point, Governor, it seems to me that the fundamental issue is that the banks do not see small businesses as making them enough money. There is too much risk on the loans. They can make more money from foreign investments than they can from small businesses. Is that your perception as well? That opinion is not just anecdotal, I have read where it has been stated emphatically.

**Mr. Thiessen:** You would wish banks to engage in lending at a level at which they could make money. We do not think it would be a good idea to ask them to engage in some kind of cross-subsidization. I think it is important that they make the assessment of risk and then charge an interest rate at which they can make money. That is fundamental.

**Senator Oliver:** Mr. Governor, all of my questions relate to our neighbour to the south. You have already alluded to this topic in your response to a question asked by Senator Stratton.

How vulnerable are we in Canada to U.S. monetary policy? When you were last here, you said that the Canadian markets are integrated closely with markets in the rest of the world. Therefore, in the short term, when there are major events going on in those markets, we will be affected. You also said that there is nothing monetary policy can do to stomp that out.

Canadians would like to know how closely you are in contact with the Federal Reserve Bank and Mr. Greenspan. Do you meet with him? Do you have people who talk to him? Do you have any advance warnings of major hikes in the United States? How vulnerable are we? What can you do to protect us?

**Mr. Thiessen:** We are certainly part of an international market. We cannot somehow buffer ourselves against that. Whether they are events that are occurring in the United States or elsewhere, they will affect us as well.

We are a large borrower in international markets. Obviously, events that push interest rates up and down internationally will affect us. That is simply the logic of our situation. There is no country, not even the United States, which is immune to those international developments. That is the nature of the market.

[Translation]

**M. Thiessen:** Je pense que c'est à lui d'en décider. Lorsque j'étais un économiste relativement jeune à la Banque du Canada, je devais parfois porter le sac du gouverneur lorsqu'il allait rencontrer les banquiers. C'était l'époque où la Banque du Canada se livrait à ce que nous appelions une «persuasion morale». C'était merveilleux. Le gouverneur disait: «Je pense que les banques prêtent trop d'argent et qu'il faudrait resserrer le crédit. Toutefois, je souhaite que vous soyez gentils envers les exportateurs et les petites entreprises». Cette persuasion n'a jamais très bien fonctionné. *A posteriori*, je ne pense pas que c'était une bonne idée.

Il faut se méfier lorsqu'on laisse une autorité imposer son propre jugement sur l'évaluation des risques.

**Le sénateur Stratton:** À ce sujet, gouverneur, j'ai l'impression qu'en fait les banques ne considèrent pas que les petites entreprises leur rapportent suffisamment d'argent. Les prêts sont beaucoup trop risqués. Les investissements étrangers sont plus rentables pour elles que les prêts aux petites entreprises. Est-ce également votre impression? Ce n'est pas un simple oui-dire. J'ai lu des avis catégoriques à ce sujet.

**M. Thiessen:** Vous voudriez que les banques accordent des prêts qui soient payants pour elles. Nous ne pensons pas qu'il soit souhaitable de leur demander de faire de l'interfinancement. Je crois important qu'elles évaluent les risques et qu'elles exigent un taux d'intérêt qui leur rapportera de l'argent. C'est fondamental.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur le gouverneur, toutes mes questions portent sur notre voisin du Sud. Vous avez déjà fait allusion à ce sujet en répondant à une question du sénateur Stratton.

Dans quelle mesure le Canada est-il vulnérable face à la politique monétaire américaine? Lors de votre dernière visite, vous nous avez dit que les marchés canadiens étaient étroitement intégrés à ceux du reste du monde. Par conséquent, à court terme, quand des événements importants se produisent sur ces marchés, nous en ressentons les effets. Vous avez dit également que la politique monétaire ne peut rien faire pour l'éviter.

Les Canadiens aimeraient savoir quelles sont vos relations avec la *Federal Reserve Bank* et M. Greenspan. Le rencontrez-vous? Avez-vous des employés qui lui parlent? Êtes-vous averti à l'avance des événements importants qui se produisent aux États-Unis? À quel point sommes-nous vulnérables? Que pouvez-vous faire pour nous protéger?

**M. Thiessen:** Nous faisons certainement partie d'un marché international. Nous ne pouvons pas nous en isoler. Que des événements se produisent aux États-Unis ou ailleurs, ils nous touchent également.

Nous empruntons beaucoup sur les marchés internationaux. De toute évidence, les événements qui font fluctuer les taux d'intérêt sur le marché international nous touchent. Telle est la logique de notre situation. Aucun pays, pas même les États-Unis, n'est à l'abri de ces événements internationaux. C'est la nature du marché qui le veut.



*[Text]*

By and large, it is helpful to us. We can borrow more money internationally at a better rate because of those open markets. Over time, given that Canada has been a major user of foreign savings, we have to say it is beneficial to have access to those markets.

However, this means that events in the United States will affect us. In this last year, the effect has been rather more dramatic because of our debt and deficit position. As I said in my opening statement, when the U.S. started to tighten up its monetary policy last year and interest rates started to rise, it affected the position of borrowers everywhere. Suddenly, the trend in interest rates was no longer downward, as it seemed to be in 1993 when the world economy was weak. Instead, it was upward as the U.S. economy was reaching full capacity and as Europe started to pick up as well. The position of a large debtor was then very different. Debt service costs increased.

As a government, this means your deficit will increase unless you do something about it. If your deficit goes up, then your debt will accumulate at a faster rate. There was a large spill-over into Canada because of our debt and deficit situation.

That kind of thing will certainly happen. If we end up with a more sustainable debt and deficit position, we will not have those kind of exaggerated reactions. However, we will still be affected by them.

Those effects are not necessarily all that bad. If the economy of the United States is growing rapidly and risks deteriorating into that infamous inflationary boom and recessionary bust that I mentioned before, then that is not good for Canada. It is far better for us if the U.S. economy is expanding in a stable manner, but not expanding too rapidly. If that means somewhat higher interest rates, that is probably not a bad thing.

When the U.S. economy is growing rapidly, it results in a large spill-over of demand into Canada. Witness our export performance over the past year. All things considered, if it had not had that exaggerated effect due to the debt and deficit, the higher interest rates would have been quite easy to cope with.

We are in close contact not just with the United States but with other countries. Every month in Switzerland there is a monthly meeting of the governors of central banks in the major countries. That is fairly frequent.

**Senator Oliver:** How about you and Mr. Greenspan? How often do you meet?

**Mr. Thiessen:** That would typically occur at those meetings.

**Senator Oliver:** Do you not meet on a weekly basis?

**Mr. Thiessen:** No. Our staff, especially those engaged in markets, would be in contact on a daily basis.

*[Traduction]*

Dans l'ensemble, cela nous aide. Nous pouvons emprunter davantage et à un meilleur taux grâce à ces marchés libres. Au cours des années, le Canada ayant été un gros consommateur d'épargne étrangère, nous pouvons dire qu'il a été avantageux pour nous d'avoir accès à ces marchés.

Cependant, cela veut dire que les événements qui se produisent aux États-Unis se répercutent sur nous. L'année dernière, cela a eu des effets plus spectaculaires à cause de notre dette et de notre déficit. Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, quand les États-Unis ont commencé à resserrer leur politique monétaire, l'année dernière, et que les taux d'intérêt se sont mis à augmenter, cela s'est répercuté sur les emprunteurs du monde entier. Tout à coup, les taux d'intérêt n'étaient plus à la baisse comme ils semblaient l'être en 1993 alors que l'économie mondiale était faible. Ils se sont mis à augmenter, l'économie américaine ayant atteint sa pleine capacité et l'Europe ayant commencé également à reprendre de la vigueur. Un débiteur important se trouvait donc dans une situation très différente. Le coût du service de la dette a augmenté.

En tant que gouvernement, cela veut dire que votre déficit augmente à moins que vous n'interveniez. Si votre déficit augmente, votre dette s'accumule à un rythme plus rapide. Cette situation a eu des conséquences importantes pour le Canada à cause de notre dette et de notre déficit.

Ce genre de phénomène se produira certainement. Si nous nous retrouvons avec une dette et un déficit plus faciles à gérer, nous éviterons ce genre de réactions excessives. Cela va quand même nous toucher.

Ces effets ne sont pas nécessairement si mauvais. Si l'économie des États-Unis connaît une croissance rapide, ce qui risque d'entraîner de l'inflation suivie d'une récession, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, ce n'est pas bon pour le Canada. Il vaut beaucoup mieux pour nous que l'économie américaine prenne une expansion régulière, mais pas trop rapide. Si cela se traduit par des taux d'intérêt un peu plus élevés, ce n'est sans doute pas une mauvaise chose.

Quand l'économie américaine croît rapidement, cette croissance a d'importantes répercussions sur la demande canadienne. Il suffit de regarder nos exportations de l'année dernière. Tout bien considéré, si la dette et le déficit n'avaient pas eu cet effet exagéré, la hausse des taux d'intérêt aurait été facile à absorber.

Nous sommes en contact étroit non seulement avec les États-Unis, mais également les autres pays. Chaque mois, en Suisse, les gouverneurs des banques centrales des principaux pays se réunissent. C'est assez fréquent.

**Le sénateur Oliver:** Quels sont vos rapports avec M. Greenspan? Selon quelle fréquence vous rencontrez-vous?

**M. Thiessen:** Généralement à l'occasion de ces réunions.

**Le sénateur Oliver:** Vous rencontrez-vous toutes les semaines?

**M. Thiessen:** Non. Nos collaborateurs, et surtout ceux qui sont en contact avec les marchés financiers, communiquent entre eux quotidiennement.

## [Texte]

As far as advanced information goes, the answer is no. No central bank gives anyone advanced information.

**Senator Oliver:** As long as we are running deficits of \$25 billion to \$30 billion, can you foresee the day when we can keep our interest rates almost at a par with the United States, or perhaps even lower? Is that a possibility as long as we have this debt and deficit?

**Mr. Thiessen:** It is a possibility. However, the debt and the deficit would certainly have to weigh a lot less heavily on our economy. That means that the economy has to grow more rapidly than does the debt. Once that happens and the debt-to-size-of-the-economy ratio is far more moderate, there will be a general view among both Canadian and foreign investors that this is a sustainable situation.

If our inflation rate remains as low or lower than that of the United States, I believe that, over time, we could have interest rates very close to theirs, if not lower than theirs in some circumstances. The lower rates would have to be at a time when the Canadian economy is much weaker than that of the U.S.

Normally, one thinks that interest rates are comparable. The exception is that when the Americans launch an inflationary expansion while we keep our inflation rate low, our interest rates will end up being lower than theirs.

**Mr. Bernard Bonin, Senior Deputy Governor, Bank of Canada:** In February of 1994, the fed funds rate in the United States, which is the equivalent of our overnight rate here, was 3 per cent. It has practically doubled since then. It is bound to have an effect on us when there is such a huge move in interest rates over so short a period of time.

You also asked a question about the vulnerability of Canada to U.S. monetary policy. I interpreted your question by saying: Can we have a Canadian objective for monetary policy given our close international integration? I submit that, yes, we can. If we adopt internal price stability as an objective, and we are willing to let our exchange rate fluctuate, then we can have Canadian monetary policy. This does not mean that we will be able to do it without any kind of consideration for what is happening abroad.

**Senator Oliver:** We cannot be completely sheltered from the rest of the world.

**Mr. Thiessen:** That is right.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, I wish to return to the discussion of derivatives. As I understood what the Governor said, one ought to be careful not to become too agitated by what we have seen of late. He made a defence for the market in this kind of instrument. Thus, the picture I have in mind is one of wavelets on a lake or sea — something superficial — and neutralizing. He then broke that picture by saying, "There would have to be careful supervision and monitoring." Even the word "risk" was mentioned. I want to know monitoring against what, which, of course, leads to why?

## [Translation]

Pour ce qui est d'être informés à l'avance, la réponse est non. Aucune banque centrale n'informe qui que ce soit à l'avance.

**Le sénateur Oliver:** Tant que nous aurons un déficit de 25 ou 30 milliards, pensez-vous qu'un jour nos taux d'intérêt pourront pratiquement s'aligner avec ceux des États-Unis ou être même plus bas? Est-ce une possibilité tant que nous aurons cette dette et ce déficit?

**M. Thiessen:** C'est une possibilité. Cependant, il faudrait certainement que la dette et le déficit fassent sentir beaucoup moins leurs effets sur notre économie. Autrement dit, l'économie doit croître plus rapidement que la dette. Quand ce sera le cas et quand le ratio dette-économie sera beaucoup plus modéré, les investisseurs canadiens et étrangers jugeront la situation viable.

Si notre taux d'inflation reste au même niveau ou plus bas que celui des États-Unis, je crois qu'avec le temps nous pourrions avoir des taux d'intérêt très près des taux américains, sinon plus faibles dans certaines circonstances. Ces faibles taux se situeront à un moment où l'économie canadienne sera beaucoup plus faible que celle des États-Unis.

Normalement, on considère que les taux d'intérêt sont comparables. Il y a exception à la règle quand les Américains se lancent dans une expansion inflationniste tandis que nous gardons un taux d'inflation faible. Nos taux d'intérêt se retrouvent alors plus bas que les leurs.

**M. Bernard Bonin, sous-gouverneur principal, Banque du Canada:** En février 1994, le taux des fonds fédéraux qui sont, aux États-Unis, l'équivalent de nos taux au jour le jour, était de 3 p. 100. Il a pratiquement doublé depuis. Cela se répercute automatiquement sur nous lorsqu'il y a de telles fluctuations des taux d'intérêt sur une période aussi brève.

Vous avez également posé une question au sujet de la vulnérabilité du Canada vis-à-vis de la politique monétaire américaine. Si j'ai bien compris, cela revenait à demander: Pouvons-nous nous fixer un objectif canadien pour notre politique monétaire étant donné notre intégration internationale? Je dirais que oui. Si nous visons la stabilité interne des prix, et si nous sommes prêts à laisser notre taux de change fluctuer, nous pouvons avoir une politique monétaire canadienne. Cela ne veut pas dire que nous pourrions le faire sans tenir compte de ce qui se passe à l'étranger.

**Le sénateur Oliver:** Nous ne pouvons pas nous isoler complètement du reste du monde.

**M. Thiessen:** C'est exact.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, je voudrais en revenir aux produits dérivés. Si j'ai bien compris ce qu'a dit le gouverneur, il faut prendre garde à ne pas trop se laisser impressionner par ce qui s'est passé dernièrement. Il a défendu ce genre d'instrument. Pourtant, cela me fait penser à des vaguelettes sur un lac ou une mer (quelque chose de superficiel) et de neutralisant. Il a ensuite changé de ton en disant: «Il faudrait une supervision et un contrôle attentifs». Même le mot «risque» a été mentionné. Je voudrais savoir ce qu'il faut contrôler et, du même coup, pourquoi?



[Text]

Does the Governor think that there are implications for the public as opposed to the institution or the individual who engages in this type of market activity? If so, what are the implications? Are they implications of such a nature that Parliament or the Government of Canada ought to be concerned?

**Mr. Thiessen:** No. Senator Stewart, I do not think that there are implications which should cause a general concern among the public or Parliament. These are new instruments, and they are complicated ones. Making sure that the institutions engaged in them have assessed the risk properly is a complicated and difficult business.

My view is that the supervisor of financial institutions in Canada, in conjunction with supervisors everywhere, needs to keep very close watch on these things because they are different. As we have seen, it is possible for people to make mistakes in getting themselves into excessively risky positions and losses.

**Senator Stewart:** What is the consequence for the public if a bank loses a lot of money? That is what concerns me. Your original proposition seems to be that we ought not to be concerned, and then you back off from that. I want to know why you back off.

**Mr. Thiessen:** For the same reason that we subject banks to supervision generally. Banks, and other deposit-taking financial institutions, are at the core of our financial system. If they were to make such large losses as to cause failure, then that could have repercussions through the financial system in Canada. That is why we have an Office of the Superintendent of Financial Institutions. It is to try to minimize those risks.

The only thing about derivatives is that they are new and complicated. However, fundamentally, they are not somehow more of a problem than any other kind of asset.

**Senator Stewart:** Are you saying that the superintendent should keep a close eye on what the banks are doing with regard to trading in derivatives because there are possible serious implications?

**Mr. Thiessen:** Yes.

**Senator Stewart:** Inevitably, Canadians have to be concerned about international money markets. Could we go to the Mexican situation again?

As I understood what you said, and perhaps I am elaborating a little on what you said — I hope not unfairly — we started out on our NAFTA relationship with Mexico in a situation in which the Mexican peso was overvalued. There is a considerable influx of capital to Mexico, which is understandable, and then the peso drops and the tide goes out. I think you said that, initially, the view with regard to the peso was overly optimistic, and then I think you actually used the words "too pessimistic".

In answer to my first question you told me that my view of international money market operations as the wavelet/neutralizing model was probably correct, but that we have to be careful that it stays that way. Let us carry that over to Mexico. As I understand it, there is a real danger in the current Mexico situation that the exodus of capital may have very long implications for the

[Traduction]

Le gouverneur pense-t-il que cela a des répercussions pour le public plutôt que pour l'institution ou la personne qui se livre à ce genre de transactions? Dans l'affirmative, quelles sont-elles? S'agit-il de répercussions dont le Parlement ou le gouvernement devrait s'inquiéter?

**M. Thiessen:** Non. Sénateur Stewart, je ne pense pas qu'il y ait des répercussions susceptibles d'inquiéter le public ou le Parlement. Ce sont de nouveaux instruments qui sont compliqués. C'est une tâche difficile que de veiller à ce que les institutions qui les transigent ont bien évalué le risque.

À mon avis, le superviseur des institutions financières du Canada et ses collègues des autres pays doivent surveiller de très près ce genre d'instruments, car ils sont différents des autres. Comme nous l'avons vu, certaines personnes peuvent commettre l'erreur de se placer dans une position extrêmement risquée.

**Le sénateur Stewart:** Si une banque perd beaucoup d'argent, quelles en sont les conséquences pour le public? C'est ce qui m'inquiète. Vous semblez dire, au départ, que nous n'avions pas à nous inquiéter, puis vous avez reculé. Je voudrais savoir pourquoi?

**M. Thiessen:** Pour la même raison que celle où nous surveillons les banques. Les banques et les autres institutions de dépôt forment le noyau de notre système financier. Si elles faisaient de grosses pertes entraînant leur faillite, cela pourrait avoir des répercussions sur tout le système financier canadien. Voilà la raison d'être du Bureau du surintendant des institutions financières. C'est pour essayer de minimiser les risques.

La seule chose que je dirai au sujet des produits dérivés c'est qu'ils sont nouveaux et complexes. Cependant, ils ne posent pas vraiment plus de problèmes que les autres instruments financiers.

**Le sénateur Stewart:** Voulez-vous dire que le surintendant devrait surveiller de près les transactions bancaires touchant les produits dérivés parce que cela risque d'avoir de graves répercussions?

**M. Thiessen:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Inévitablement, les Canadiens doivent se préoccuper de la situation sur les marchés monétaires internationaux. Pourrions-nous revenir à la situation du Mexique?

Si j'ai bien compris, et j'interprète peut-être ce que vous avez dit (fidèlement j'espère) quand nous avons noué des relations avec le Mexique dans le cadre de l'ALÉNA, le peso mexicain était surévalué. Il y a eu, au Mexique, un afflux considérable de capitaux, ce qui est compréhensible, puis le peso a baissé et les capitaux ont quitté le pays. Vous avez dit, je crois, qu'au départ, les opinions à l'égard du peso étaient trop optimistes, puis vous avez employé les mots «trop pessimistes».

En réponse à ma première question, vous m'avez dit que ma perception du marché monétaire international que je voyais comme des vaguelettes neutralisantes était sans doute exacte, mais qu'il fallait veiller à ce que les choses restent ainsi. Transposons cela au Mexique. Si j'ai bien compris, il se peut très bien qu'au Mexique, l'exode de capitaux ait de longues répercussions pour



[Texte]

economy, particularly for investment. I am trying to understand why your two positions are consistent, or how they are consistent.

**Mr. Thiessen:** Senator, for the most part, I think your model is right. You have these fluctuations on top of an ocean of ordinary flows, which is important. The point I was trying to make is that information is terribly important to markets if they are to work effectively. Among the large industrial countries, there is a lot of information of which market investors can make use.

In some of the emerging markets the problem has been that information has not been readily available. In addition, there is not what I called in answer to another question "a track record" upon which investors can rely. These countries are in the process of changing their economies pretty fundamentally. In those circumstances, there is more risk of investors making what turn out to be inappropriate decisions. I mentioned too much optimism probably followed by too much pessimism.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, my next question is prompted by the Governor's response to Senator Stratton. If I recall correctly, the Governor told us that sometimes it is difficult to get the information out to those to whom we want to sell Canadian government bonds. On the one hand, the Governor seems to be saying that there is a great deal of information, especially where there is a country which would not be described as less developed. On the other hand, you are telling us that there is a problem even with Canada in getting the right information, let us say with regard to policy on the debt, to those to whom we want to sell our instruments. Are you trying to have it both ways?

**Mr. Thiessen:** I think there are degrees, senator. There is no question that for a country like Canada there is a lot more information. If there was not, we could not borrow as much as we do. The current account deficit on our balance of payments over the last couple of years has been of the order of some \$30 billion per year. That is a measure of what we have managed to borrow. That would not happen if there was not an ongoing flow of information.

Canada has been a net borrower through most of its history. That would not happen if there was not an ongoing flow of information. However, economic policies can be difficult to interpret. Sometimes markets are a little wary, especially if your past performance has not been wonderful.

With respect to monetary policy, even though we think it is clear, we have 20 years of relatively high inflation which we have to live down. The information that the market needs is: How serious are these guys? Are they really serious? That is the kind of information which is difficult to amass except through experience.

It was that kind of information at the margin about which I was talking. In an emerging economy, however, a lot of information is not there. There is not a lot of a track record. It really is fundamentally different from here.

[Translation]

l'économie, surtout pour l'investissement. J'essaie de comprendre en quoi vos deux positions sont compatibles.

**M. Thiessen:** Sénateur, vous avez raison dans une large mesure. Vous avez ces fluctuations qui viennent rider la surface d'un océan de mouvements ordinaires, ce qui est important. J'essaie de faire valoir que cette information est extrêmement importante pour les marchés s'ils veulent fonctionner efficacement. Dans les grands pays industrialisés, il y a une grande quantité d'information dont les investisseurs peuvent se servir.

Dans certains des nouveaux marchés, cette information n'est pas aussi disponible. De plus, il n'y a pas d'antécédents auxquels les investisseurs peuvent se fier, comme je l'ai dit tout à l'heure. Ces pays sont en train de modifier leur économie de façon fondamentale. Dans ces circonstances, les investisseurs risquent davantage de prendre de mauvaises décisions. J'ai dit qu'il y avait eu trop d'optimisme sans doute suivi de trop de pessimisme.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, ma question suivante fait suite à la réponse que le gouverneur a donnée au sénateur Stratton. Si je me souviens bien, le gouverneur nous a dit qu'il était parfois difficile de communiquer l'information nécessaire à ceux à qui nous voulons vendre des obligations du gouvernement canadien. D'une part, le gouverneur semble affirmer qu'une grande quantité d'information circule, surtout dans les pays industrialisés. D'autre part, vous nous dites que même le Canada a de la difficulté à communiquer l'information nécessaire, disons à l'égard de la politique d'endettement, à ceux à qui nous voulons vendre nos instruments financiers. Essayez-vous de jouer sur les deux tableaux?

**M. Thiessen:** C'est une question de degré, sénateur. Il ne fait aucun doute qu'un pays comme le Canada peut fournir beaucoup plus d'information. Dans le cas contraire, nous ne pourrions pas emprunter autant. Ces deux dernières années, le déficit du compte courant de notre balance des paiements a été de l'ordre de 30 milliards de dollars annuellement. Cela traduit ce que nous avons réussi à emprunter. Nous n'aurions pas pu le faire sans une bonne circulation de l'information.

Le Canada a emprunté plus qu'il n'a prêté pendant la majeure partie de son histoire. Cela n'aurait pas été possible sans échange d'information. Cependant, les politiques économiques sont parfois difficiles à interpréter. Il arrive que les marchés se méfient un peu, surtout si vos résultats n'ont pas été merveilleux.

En ce qui concerne la politique monétaire, même si nous pensons qu'elle est claire, nous avons eu 20 années d'inflation relativement élevée. L'information dont le marché a besoin est la suivante: Dans quelle mesure les Canadiens sont-ils sérieux? Le sont-ils vraiment? C'est le genre d'information qu'il est difficile de recueillir, sauf en se fiant à l'expérience passée.

C'est ce genre d'information dont je parlais. Néanmoins, dans une économie nouvelle, elle manque en bonne partie. Il n'y a pas d'antécédents. C'est là que réside la différence fondamentale.

[Text]

Certainly, for Canada, the information issue is at the margin. It very much tends to be related to economic policies, interpretation of them and their credibility.

**Senator LeBreton:** Mr. Chairman, I wish to welcome again the Governor. You touched on the question which I wish to ask in response to Senators Angus and Meighen. I feel like Senator Kelleher trawling in the same water.

As you know, some observers and economists believe that the Bank of Canada's inflation fighting and interest rate policy are placing international demands ahead of the needs of the domestic economy. You have probably read the article by the C.D. Howe Institute in this regard. There are also others on the other side of the political spectrum. They believe our economy is strong enough and that our international reputation is secure enough to allow an orderly decline in the Canadian dollar.

They also believe that the bank's efforts in keeping the dollar above 70 cents U.S. will exact a high price on our domestic economy, that higher interest rates will equal or impact directly on the Canadian consumer, the housing market, consumer demands in our various retail businesses, business bankruptcies and therefore there will be fewer jobs.

Is it an unstated policy of the bank to keep the dollar above 70 cents? What is your answer to the suggestion that the dollar be allowed to fall to the 67 to 68 cent level?

**Mr. Thiessen:** The bank certainly does not have targets for the dollar. Canada operates on a flexible exchange rate regime. This means that the Canadian dollar can go up; and it can go down in response to the kind of circumstances in which Canada finds itself. That flexible exchange rate regime has served us well over the years. It is not by accident that Canada was the first country in the industrial world to float after the Second World War. It was also the first to float again in 1970 before all the fixed rate exchange rates broke down around the world.

We have a floating exchange rate. It is part of the regime in Canada. The exchange rate will go up and down.

What is important, however, is that people have confidence in our currency, that they do not think that somehow it only has one way to go, that is, down. Everytime we have a whiff of confidence being undermined, we find that interest rates in Canada suddenly go up very rapidly, without the central bank doing anything whatsoever. What you find is that people suddenly get nervous. The Canadian dollar falls a long way, and people ask, "How much further will it go?" In is not just foreigners, senator, who react in this way. What you will find is that all kinds of Canadians go to their banks and say, "Maybe I should have a U.S. dollar account here."

It is terribly important that the central bank maintain confidence in the currency. If that is lost, then there is no anchor to your financial policy whatsoever.

[Traduction]

Pour le Canada, ce n'est certainement pas une question d'information. Tout dépend, dans une large mesure, des politiques économiques, de leur interprétation et de leur crédibilité.

**Le sénateur LeBreton:** Monsieur le président, je voudrais souhaiter de nouveau la bienvenue au gouverneur. Vous avez abordé la question que je voulais poser en répondant aux sénateurs Angus et Meighen. J'ai l'impression de naviguer dans les mêmes eaux que le sénateur Kelleher.

Comme vous le savez, certains observateurs et économistes croient que la politique de lutte contre l'inflation et de taux d'intérêt de la Banque du Canada place les exigences internationales avant les besoins de l'économie canadienne. Vous avez sans doute lu l'article de l'Institut C.D. Howe à cet égard. C'est un point de vue que partagent les représentants d'autres tendances politiques. Ils croient que notre économie est suffisamment forte et notre réputation internationale suffisamment solide pour que nous laissions baisser le dollar canadien.

Ils croient également que les efforts déployés par la banque pour maintenir le dollar au-dessus de 70 cents américains va coûter très cher à notre économie, que les taux d'intérêt élevés se répercuteront directement sur les consommateurs canadiens, le marché du logement, la demande des consommateurs dans divers secteurs de la vente au détail, les faillites commerciales et qu'il y aura donc moins d'emplois.

La banque a-t-elle pour politique non avouée de maintenir le dollar au-dessus de 70 cents? Que répondez-vous à ceux qui suggèrent de laisser tomber le dollar à 67 ou 68 cents?

**M. Thiessen:** La banque ne s'est certainement pas fixée d'objectifs pour le dollar. Le Canada a un régime de taux de change souple. Autrement dit, le dollar canadien peut augmenter puis redescendre selon les circonstances. Ce régime nous a bien servis au cours des années. Ce n'est pas par hasard que le Canada a été le premier pays du monde industrialisé à laisser flotter le dollar après la Seconde Guerre mondiale. Il a également été le premier à le laisser de nouveau flotter en 1970 avant que tous les taux de change fixes ne s'effondrent dans le monde.

Nous avons un taux de change flottant. Cela fait partie du régime en vigueur au Canada. Ce taux de change fluctue à la hausse et à la baisse.

Néanmoins, l'important est que les gens aient confiance dans notre monnaie, qu'ils ne pensent pas qu'elle puisse uniquement baisser. Chaque fois que cette confiance diminue, nous constatons que nos taux d'intérêt augmentent très rapidement, sans que la banque centrale ne soit intervenue. Les gens deviennent tout à coup nerveux. Le dollar canadien connaît une forte baisse et les investisseurs se demandent jusqu'où il va baisser. Ce ne sont pas seulement les étrangers qui réagissent ainsi. Vous constaterez que toutes sortes de Canadiens vont à leur banque en se disant qu'ils devraient peut-être ouvrir un compte en dollars américains.

Il est extrêmement important que la banque centrale maintienne la confiance des investisseurs dans notre monnaie. Si cette confiance est perdue, votre politique financière ne peut plus se raccrocher à quoi que ce soit.



[Texte]

When there started to be the first hint of some undermining of confidence in the currency last January, the bank responded sharply to that because that was important. Subsequently, what we found was that interest rates went down, particularly at the longer end, because people became more confident in the value of the currency. I think that is very important. It is something that I think every central bank must always do. You cannot allow confidence in our currency to unravel.

That being said, the Canadian dollar has moved down a long way. As I was suggesting earlier, as interest rates were very high, the relatively low dollar was the offsetting effect on our economy which allowed it to continue to grow rapidly.

I fear that those who call for the dollar to fall do not understand the situation as clearly as they should. Often the sense is that a low exchange rate is kind of a miracle cure for what ails you. It is not. If there is one principle in economics one should never forget, it is that there is no free lunch — a low dollar does not get you something for nothing. Ordinary Canadians pay dearly by paying higher prices when there is a lower dollar.

**Senator LeBreton:** Do you see the 70-cent level as a psychological level?

**Mr. Thiessen:** I am not sure about that. What I know is that in January as the Canadian dollar moved down there was, indeed, a feeling of concern about confidence. I would hesitate to say that was somehow a threshold.

**Senator Sylvain:** Governor, you say that we follow not a flexible or fixed rate of exchange but a modified rate of exchange. I presume that means that there are boundaries set to the exchange rates, either up or down. If it is modified, it means that it will not go one way or the other.

If that is right, who sets these boundaries? Is it the Bank of Canada or is it the Department of Finance?

**Mr. Thiessen:** There are no boundaries.

**Senator Sylvain:** What modifies a fixed or a flexible rate?

**Mr. Thiessen:** We operate on a flexible exchange rate regime. The bank has no targets and no boundaries. However, the exchange rate is important in our economy. When it goes down a long way, leaving aside the confidence problem, that has a stimulative effect on the economy. It raises prices in our economy. Those are things the Bank of Canada must take into account.

Similarly, a very strong currency will restrain the expansion of the economy and tend to put downward pressure on prices. That is also something that the bank must take into account.

Essentially, that is how we operate. We are constantly looking at the impact of the exchange rate and interest rates on the economy. We say, "Putting the two together, on balance, does that look about right or not?"

**Senator Sylvain:** Does the bank makes these decisions unilaterally or in conjunction with the Department of Finance?

[Translation]

Lorsque la confiance dans notre dollar a commencé à vouloir diminuer, en janvier dernier, la banque est intervenue aussitôt parce que c'était important. Nous avons ensuite assisté à une baisse des taux d'intérêt, surtout à long terme, parce que les gens reprenaient confiance dans notre devise. Cela me paraît très important. À mon avis, c'est ce que toute banque centrale doit toujours faire. Nous ne pouvons pas laisser diminuer la confiance dans notre monnaie.

Cela dit, le dollar canadien a beaucoup perdu de sa valeur. Comme je l'ai dit tout à l'heure, quand les taux d'intérêt étaient très élevés, notre dollar relativement faible a eu un effet compensatoire qui a permis à notre économie de continuer à croître rapidement.

Je crains que ceux qui réclament la baisse du dollar ne comprennent pas la situation aussi clairement qu'ils le devraient. On s'imagine souvent qu'un taux de change faible est la panacée. Il n'en est rien. S'il est un principe économique qu'il ne faut jamais oublier, c'est qu'il n'y a rien de gratuit. Un dollar faible ne vous apporte pas tout ce que vous voulez. Quand le dollar est faible, les Canadiens moyens doivent payer des prix plus élevés.

**La sénatrice LeBreton:** Considérez-vous le niveau de 70 cents comme une barrière psychologique?

**M. Thiessen:** Je n'en suis pas certain. Je sais qu'en janvier, quand le dollar canadien a fléchi, cela a posé un problème de confiance. J'hésiterais à dire que c'était un seuil.

**Le sénateur Sylvain:** Gouverneur, vous dites que nous avons un taux de change non pas flexible ou fixe, mais modifié. Cela veut sans doute dire que certaines limites ont été fixées à la hausse ou à la baisse. Si le taux est modifié, il ne va pas grimper ou descendre.

Si c'est exact, qui établit ces limites? Est-ce la Banque du Canada ou le ministère des Finances?

**M. Thiessen:** Il n'y a pas de limites.

**Le sénateur Sylvain:** Qu'est-ce qui modifie un taux fixe ou flexible?

**M. Thiessen:** Nous avons un taux de change flexible. La banque n'a pas d'objectifs ou de limites. Cependant, le taux de change est important pour notre économie. Quand il baisse, le problème de confiance mis à part, cela a un effet stimulant sur l'économie. Les prix augmentent. Tels sont les facteurs dont la Banque du Canada doit tenir compte.

Également, une monnaie très forte limite l'expansion de l'économie et tend à faire baisser les prix. C'est également un facteur dont la banque doit tenir compte.

C'est ainsi que nous procédons. Nous examinons constamment les répercussions du taux de change et des taux d'intérêt sur l'économie. Nous nous demandons: «La combinaison des deux facteurs semble-t-elle bonne ou mauvaise dans l'ensemble?»

**Le sénateur Sylvain:** La banque prend-elle ces décisions de façon unilatérale ou en collaboration avec le ministère des Finances?



[Text]

**Mr. Thiessen:** We do it unilaterally. That being said, the Bank of Canada Act requires regular consultation between the minister and the Governor, which happens.

**Senator Sylvain:** In your opening statement you said that these things were done jointly.

**Mr. Thiessen:** The objectives are done jointly. Setting out the targets for inflation control and the objectives of price stability is done jointly between the government and the bank. Once that is there, the bank carries out policy and reports, as always, to the minister about what we are doing. It is our responsibility.

**The Chairman:** In your opening statement and, indeed, in response to several questions, you used the phrase "a weak dollar". Can you define "weak" for me?

**Mr. Thiessen:** That is a good question, Mr. Chairman. It refers to a dollar that seems to have gone down a long way relative to what you would expect is required in the economy. It is relative to what allows Canadian businesses to be competitive. It is so-called purchasing power parity. That is the sense in which I am talking. It is a dollar that seems to have fallen further than you would think was somehow the appropriate rate, over time, given the conditions in the economy.

**The Chairman:** That would imply that there could easily be a point at which a 90-cent dollar is also a weak dollar.

**Mr. Thiessen:** It certainly could. It is possible. The level of the dollar is not fixed in stone.

**The Chairman:** I realize that. It is the adjective "weak" that I am trying to understand.

**Mr. Thiessen:** It is very much a relative term. I would not ever want to say that somehow a dollar at a certain level was weak and that anything above that, by definition, was strong or not weak.

**The Chairman:** In a number of your answers, Governor, you have used terms such as "high government debt" or "our debt position". Who is "our"? Does "government" mean the federal government only; or do you mean the combination of the debt of the federal and provinces governments?

**Mr. Thiessen:** I certainly mean the combined government debt, both federal and provincial. At times — and I must say that I am probably not as careful about this as I ought to be — one also has to think about the foreign debt position of the country as a whole. That is not just government.

At one point I talked about large current account deficits in our balance of payments, which accumulates a debt position of Canada vis-à-vis foreigners. I probably was not as careful in talking about those. The two are related. Large government deficits and the accumulation of public debt have contributed to the large deficit on our balance of payments in the accumulation of foreign debt.

**Mr. Jenkins:** Senator, an analytic perspective is one which looks at the debt which has to be serviced by the nation. Therefore, as the Governor points out, we are really talking

[Traduction]

**M. Thiessen:** Nous le faisons unilatéralement. Cela dit, la Loi sur la Banque du Canada oblige le gouverneur et le ministre à se consulter régulièrement, ce qu'ils font.

**Le sénateur Sylvain:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez dit que ces choses étaient faites conjointement.

**M. Thiessen:** Nous fixons nos objectifs conjointement. Le gouvernement et la banque établissent ensemble les objectifs pour le contrôle de l'inflation et la stabilité des prix. Quand c'est fait, la banque met en oeuvre la politique et rend compte au ministre de ses agissements. Nous en avons la responsabilité.

**Le président:** Dans votre déclaration liminaire et en réponse à plusieurs questions, vous avez parlé d'un «dollar faible». Pourriez-vous définir le mot «faible»?

**M. Thiessen:** C'est une bonne question, monsieur le président. Il s'agit d'un dollar qui semble avoir beaucoup baissé par rapport à ce qu'exige l'économie. C'est par rapport au niveau qui permet aux entreprises canadiennes d'être concurrentielles. C'est ce que l'on appelle la parité du pouvoir d'achat. Voilà ce que je veux dire. C'est un dollar qui semble être tombé plus bas que le taux qui semble adéquat étant donné la situation économique.

**Le président:** Cela veut dire qu'il se pourrait qu'à un moment donné un dollar à 90 cents soit également un dollar faible.

**M. Thiessen:** Certainement. C'est possible. Le niveau du dollar n'a rien de définitif.

**Le président:** Je le sais. C'est l'adjectif «faible» que j'essaie de comprendre.

**M. Thiessen:** C'est une expression très relative. Je n'irais jamais dire qu'à un certain niveau le dollar était faible et qu'au-dessus de ce niveau il était nécessairement fort.

**Le président:** Dans plusieurs de vos réponses, gouverneur, vous avez parlé de «dette publique élevée» ou de «notre endettement». De qui parlez-vous? Uniquement du gouvernement fédéral ou également des provinces?

**M. Thiessen:** Je veux bien entendu parler de la dette publique totale, tant fédérale que provinciale. Parfois (et je devrais peut-être peser davantage mes mots) il faut également considérer la dette étrangère de l'ensemble du pays. Cela ne vise pas seulement le gouvernement.

À un moment donné, j'ai parlé de l'important déficit du compte courant de notre balance des paiements, qui traduit l'endettement du Canada vis-à-vis des étrangers. Je n'ai sans doute pas autant pesé mes mots à ce sujet. Les deux sont reliés. Les déficits gouvernementaux importants et l'accumulation de la dette publique ont contribué au lourd déficit de notre balance des paiements et à l'accumulation de notre dette étrangère.

**M. Jenkins:** Sénateur, une perspective analytique tient compte de la dette sur laquelle le pays doit payer de l'intérêt. Par conséquent, comme l'a souligné le gouverneur, il s'agit de la dette

[Texte]

about overall levels of debt. As those debt levels go up, more of the income we all earn has to go to service that debt.

**The Chairman:** Again, when you say the "nation" you mean federal and provincial governments and, indeed, the private sector as well? Do you mean all Canadian institutions?

**Mr. Jenkins:** Yes. When you think about indebtedness, you would add up all sectors, both public and private.

**The Chairman:** Governor, in your concerns about high government debt you have included the provincial debt as well as the federal debt. I will put my question in a multi-province statement to avoid you ever being accused of commenting on an individual provincial.

Given the fact that the two largest provinces in Canada have not yet brought down budgets this year, does it follow from your previous comment that substantially high deficits in those two provinces could have a significant impact on either interest rates or the value of the Canadian dollar?

**Mr. Thiessen:** That is a hypothetical question, Mr. Chairman. Certainly, the provincial deficits and debt are important. They make the difference between a federal-debt-to-GDP ratio which would be 70 per cent and an overall public-debt-to-GDP ratio which is about 100 per cent. Thus, you are adding 30 percentage points, which is significant.

I do not want to comment about individual provinces, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is why I gave you the two together.

**Mr. Thiessen:** In general, provincial deficits and debts are important. It is just as important that provincial deficit and debt positions get on a sustainable track as it is for the federal government.

**The Chairman:** In a couple of your answers, and also in your statement, Mr. Thiessen, you talked about it being important for government — I presume that means all governments — to leave room in the private sector for the private sector economy to expand and not consume the entire capital market. Is it your sense — and I am not quite clear on where you are because of your answer a minute ago — that public sector debt in the recent past has had a significant impact on the ability of private companies to borrow and that it has forced them to borrow abroad? Or is it your sense that past deficits have not pushed out the private sector, to use your words?

**Mr. Thiessen:** As the Canadian economy moves closer to full capacity, having the fiscal situation tighten up and having the federal government reduce its demands on the economy permits the private sector to continue to expand. Therefore, it takes some of the pressure off monetary policy and tight monetary conditions. From that point of view, the timing is ideal.

It was interesting that at the last couple of G-7 meetings of ministers and governors if there was one thing upon which everyone could agree it was that this was the stage of the cycle for governments to improve their fiscal positions. It meant that governments were placing less demands on the economy and,

[Translation]

globale. Plus cette dette augmente, plus le service de la dette absorbe une grande partie de nos revenus.

**Le président:** Là encore, quand vous parlez du «pays», parlez-vous du gouvernement fédéral et des provinces ainsi que du secteur privé? Englobiez-vous toutes les institutions canadiennes?

**M. Jenkins:** Oui. Quand on parle de l'endettement, cela comprend tous les secteurs, tant public que privé.

**Le président:** Gouverneur, quand vous vous préoccupez de la dette publique, c'est à la fois de la dette provinciale et fédérale. Ma question porte sur l'ensemble des provinces pour qu'on ne vous accuse pas de viser une province en particulier.

Étant donné que les deux plus grandes provinces du Canada n'ont pas encore présenté leur budget de cette année, si elles ont un lourd déficit, faut-il en conclure que cela aura de fortes répercussions sur les taux d'intérêt ou la valeur du dollar canadien?

**M. Thiessen:** C'est une question hypothétique, monsieur le président. Le déficit et la dette des provinces sont certainement importants. Au lieu d'un ratio dette fédérale-PIB de 70 p. 100, cela vous donne un ratio dette publique-PIB globale d'environ 100 p. 100. Cela ajoute donc 30 points de pourcentage, ce qui n'est pas négligeable.

Je ne voudrais pas parler de provinces en particulier, monsieur le président.

**Le président:** Voilà pourquoi j'ai cité les deux en même temps.

**M. Thiessen:** En général, le déficit et la dette des provinces constituent un facteur important. Il importe autant que leur déficit et leur dette soient viables que dans le cas du gouvernement fédéral.

**Le président:** Dans certaines de vos réponses de même que dans votre déclaration, monsieur Thiessen, vous avez dit que le gouvernement (je suppose que cela veut dire tous les gouvernements) doit laisser au secteur privé la possibilité de prendre de l'expansion en ne consommant pas la totalité des capitaux. Avez-vous l'impression (et je ne sais pas trop où vous vous situez compte tenu de votre réponse de tout à l'heure) que la dette du secteur public a fortement empêché les entreprises privées d'emprunter et qu'elle les a obligées à emprunter à l'étranger? Ou pensez-vous que le déficit de ces dernières années n'a pas écarté le secteur privé du marché, pour reprendre vos paroles?

**M. Thiessen:** Au fur et à mesure que l'économie canadienne se rapproche de sa pleine capacité, lorsqu'on assainit la situation financière et que le gouvernement fédéral réduit sa demande, le secteur privé peut continuer à prendre de l'expansion. Par conséquent, cela assouplit un peu la politique et les conditions monétaires. Vues sous cet angle, les circonstances sont idéales.

Aux deux dernières réunions des ministres et des gouverneurs du G-7, s'il est une chose sur laquelle tout le monde était d'accord, c'est que les gouvernements doivent profiter de l'occasion pour améliorer leur situation financière. Autrement dit, ils imposeront moins de demandes à l'économie ce qui permettra

[Text]

therefore, allowing an expanding private sector to continue to do so. That was my point.

With respect to borrowing, yes, indeed, there is an amount of borrowing that is done in this country. It is not a fixed amount; it changes over time. It is certainly not infinite. If governments borrow more, then it tends to drive other borrowers into borrowing abroad or wherever. One way or another, if there is more demand for savings than savings generated, it will result in us using foreign savings.

**Le sénateur Angus:** Monsieur le président, j'ai une question pour monsieur Bonin, si vous me le permettez.

Je dirais, tout d'abord, que je ne suis pas membre du Bloc Québécois.

Indeed, no senator here is from the Bloc Québécois. I am certain no one here is seeking your resignation.

As a senator from Quebec, I should like to ask you this question. It appeared from the papers last week that you got into a situation which was out of context. Do you have anything to say today about the issue of the Canadian dollar in an independent province of Quebec?

**Mr. Bonin:** Last week, we were asked: Is it possible for Quebec to use the Canadian dollar? The Governor responded by saying, "It is a very complex issue. There are many aspects to it. It is unlikely that anyone can answer that question with a yes or no." I added, much to my regret, that if anyone is interested in knowing more about this issue, they should refer to Bill Robson's piece because I think it is a good piece, and that Robson is a good analyst. I see no reason to change my mind today.

**Senator Angus:** In the law business they call that quoting with approval.

Coming back to what I was asking earlier, Governor, I think I was correct in concluding last year that neither as a result of the change of government nor as a result of the new Governor of the Bank of Canada there was no change in monetary policy. Am I right in thinking that?

**Mr. Thiessen:** Yes.

**Senator Angus:** When you answered my earlier questions this morning I got the impression that there has been no change in monetary policy. Am I right in that regard?

**Mr. Thiessen:** Yes.

**Senator Angus:** At the beginning of your opening statement you indicated that the objectives for the monetary policy of Canada are set jointly by the Government of Canada and the Bank of Canada. Is that done in your weekly meetings with the Minister of Finance?

**Mr. Thiessen:** No. The objectives were set jointly in the statement issued by the minister and I at the time I was appointed. It set the inflation control targets out to 1998. It was agreed that price stability should be the objective thereafter. We stated that by 1998 we will define jointly what price stability means. Those are the joint objectives.

[Traduction]

au secteur privé de continuer à prendre de l'expansion. C'est ce que j'ai fait valoir.

Pour ce qui est des emprunts, nous en faisons effectivement. Il ne s'agit pas d'un montant fixe; cela évolue avec le temps. Ce n'est pas non plus illimité. Si les gouvernements empruntent davantage, cela pousse les autres emprunteurs à emprunter à l'étranger. D'une façon ou d'une autre, si la demande d'épargne est plus importante que l'offre, cela nous oblige à emprunter à l'étranger.

**Senator Angus:** Mr. Chairman, I have a question for Mr. Bonin.

Let me say, first of all, that I am not a member of the Bloc Québécois.

En fait, il n'y a ici aucun sénateur du Bloc Québécois. Je suis certain que personne ne demande votre démission.

En tant que sénateur du Québec, j'aimerais vous poser une question. Dans les journaux de la semaine dernière, vous semblez avoir été cité hors contexte. Pourriez-vous nous parler du dollar canadien dans un Québec indépendant?

**M. Bonin:** La semaine dernière, on nous a demandé s'il était possible que le Québec utilise le dollar canadien. Le gouverneur a répondu: «C'est une question très complexe. Elle présente de nombreux aspects. Il est peu probable que qui que soit puisse y répondre par oui ou par non». J'ai ajouté, à mon grand regret, que si l'on voulait en savoir plus, il fallait se reporter à l'analyse de Bill Robson, parce qu'elle me paraît bien faite et que Robson est un bon analyste. Je ne vois aucune raison de changer d'avis.

**Le sénateur Angus:** Dans le milieu juridique, c'est ce qu'on appelle une citation autorisée.

Pour en revenir à ma question de tout à l'heure, gouverneur, je pense avoir eu raison de conclure, l'année dernière, qu'il n'y avait eu aucun changement de la politique monétaire, que ce soit à la suite du changement de gouvernement ou de la nomination du nouveau gouverneur de la Banque du Canada. Ai-je raison?

**M. Thiessen:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Quand vous avez répondu à mes questions de tout à l'heure, j'ai eu l'impression que la politique monétaire était toujours la même. Est-ce exact?

**M. Thiessen:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Au début de votre déclaration liminaire, vous avez dit que le gouvernement du Canada et la Banque du Canada établissaient conjointement les objectifs de la politique monétaire. Le faites-vous à l'occasion de vos réunions hebdomadaires avec le ministre des Finances?

**M. Thiessen:** Non. Les objectifs ont été établis dans la déclaration émise par le ministre et moi-même lors de ma nomination. Nous avons fixé les objectifs pour le contrôle de l'inflation jusqu'en 1998. Nous nous sommes mis d'accord pour viser à la stabilité des prix au cours des années subséquentes. Nous avons déclaré que, d'ici 1998, nous allons définir ensemble



[Texte]

**Senator Angus:** At any time has either the Minister of Finance or anyone on his behalf directed you to change monetary policy?

**Mr. Thiessen:** No, certainly not, although I certainly would not want to talk at all about my conversations with the minister, which are confidential and privileged.

**Senator Angus:** Being as astute as you have proved yourself to be, what I am getting at is that on many occasions the Minister of Finance, as he then was, indicated that the monetary policy was responsible for a bad economic situation in Canada, and that he would immediately change it if he was in a position to do so. He said that he would direct the Governor of the Bank of Canada to change monetary policy.

**Mr. Thiessen:** I do not want to go back through those issues, senator. What really matters is looking at the period ahead.

A point I would like to make is that the objectives of monetary policy have been agreed to by two successive governments. That is to say low inflation and price stability are the appropriate targets at which the central bank should aim. Increasingly, what you see is a wide acceptance in Canada that that, indeed, is appropriate. That does not mean there are not some critics out there. There is a much broader acceptance that low inflation is good for the economy. There is no doubt that the relatively good performance of the Canadian economy over the last year has helped that enormously.

We at the Bank of Canada are very encouraged by the kind of broad-base of acceptance and understanding that a low inflation economy is likely to be a better performing economy.

**Senator Angus:** Having regard to our role here as participants at present in public policy making, we have heard a lot of evidence about the different roles of OSFI, the CDIC and the Bank of Canada in ensuring the stability of our financial system. At times, it appears that there is some overlap. Perhaps this area of derivatives which Senator Sylvain got into is a case in point. You quite properly said that the incredible increase in use of these instruments recently dictates that supervisors of the financial institutions take a careful view of what risk management controls are in place, et cetera. I suppose the same goes for those inspectors from OSFI and the other regulators.

Is the system an efficient one? Is there any risk, for example, of the OSFI people thinking that the Bank of Canada people have covered it off? We hear that, perhaps, a Barings Bank situation could happen in Canada, but not as a result of the weakness in the regulatory system as much as a bad management situation.

It took the *Exxon Valdez* oil spill in Prince William Sound to get the regulators, or the government, to intervene to do something about double-hulls in tankers. I think I speak for all of us when I say that we are wrestling with this derivative situation. Everyday there is another big so-called crisis. There was another one yesterday in the United States. Which is the

[Translation]

ce que signifie la stabilité des prix. Tels sont nos objectifs communs.

**Le sénateur Angus:** À ce moment-là, le ministre des Finances ou l'un de ses représentants vous a-t-il demandé de changer la politique monétaire?

**M. Thiessen:** Non, certainement pas, même si je n'ai pas l'intention de relater mes conversations avec le ministre, qui sont confidentielles.

**Le sénateur Angus:** Là où je veux en venir c'est qu'à de nombreuses reprises, le ministre des Finances alors en poste a déclaré que la politique monétaire était la cause de la piètre situation économique du Canada et qu'il la changerait immédiatement s'il le pouvait. Il a dit qu'il ordonnerait au gouverneur de la Banque du Canada de changer la politique monétaire.

**M. Thiessen:** Je ne veux pas revenir sur ces questions, sénateur. Ce qui compte c'est l'avenir.

Je tiens à dire que deux gouvernements successifs ont donné leur accord aux objectifs de la politique monétaire. Autrement dit, une faible inflation et la stabilité des prix sont les objectifs que doit viser la banque centrale. Ces objectifs sont de plus en plus acceptés au Canada. Cela ne veut pas dire qu'ils n'aient pas leurs détracteurs. Davantage de gens s'entendent à dire qu'un faible taux d'inflation est bon pour l'économie. Il ne fait aucun doute que la performance relativement bonne de l'économie canadienne, l'année dernière, y a contribué énormément.

La Banque du Canada trouve très encourageant que le public accepte et comprenne qu'un faible taux d'inflation va sans doute améliorer la situation économique.

**Le sénateur Angus:** En ce qui concerne le rôle que nous jouons dans l'élaboration de la politique publique, nous avons entendu de nombreux témoignages quant au rôle que jouent le BSIF, la SADC et la Banque du Canada pour assurer la stabilité de notre système financier. Il semble parfois y avoir un certain chevauchement. La question des produits dérivés dont le sénateur Sylvain a parlé est peut-être un bon exemple. Vous avez dit que la croissance incroyable de ces instruments obligeait les superviseurs des institutions financières à examiner attentivement les contrôles mis en place pour la gestion des risques, et cetera. Je suppose qu'on peut en dire autant des inspecteurs du BSIF et des autres organismes de réglementation.

Le système est-il efficace? Les inspecteurs du BSIF risquent-ils de croire, par exemple, que la Banque du Canada a déjà exercé un contrôle suffisant? Nous entendons dire qu'il pourrait y avoir au Canada, une faillite bancaire comme celle de la banque Barings, non pas tant en raison des faiblesses du système de réglementation que d'une mauvaise gestion.

Il a fallu le déversement pétrolier de l'*Exxon Valdez*, à Prince William Sound, pour que les organismes de réglementation ou le gouvernement interviennent en imposant des pétroliers à double coque. Je pense parler au nom de nous tous en disant que la situation des produits dérivés nous inquiète. Chaque jour il y a une nouvelle crise. Il y en a eu encore une hier aux États-Unis.

*[Text]*

one which will cause us to say, "Okay. I guess we do have to regulate and do more than just supervise and ensure that good governance is in place."

**Mr. Thiessen:** The Bank of Canada is not directly involved in supervision. I do not think you need to worry about overlaps from our point of view. However, we are well informed. You probably all know about the arrangements that are in place, that is, the committee that consists of representatives from OSFI, CDIC, Department of Finance and the Bank of Canada.

Along with OSFI we participate in the international meetings of supervisors in Basel. We are well informed from that point of view.

To the extent that the international central bank network is a major source of information, we channel that information to OSFI.

From our point of view, I do not think there is a problem of overlap or things falling between cracks.

I will now venture into the white paper area, which is beyond what I came to talk about today, because I know you are also dealing with it. You will notice in the white paper that there is special mention of giving the bank formal responsibility for payments and settlement systems. That is an area in which we have played a large role over the recent period of time. Formalizing that is, indeed, a good idea. The bank is very much involved in this area. In the end, all payments settle on the books of the bank. It makes a lot of sense for us to be involved.

**The Chairman:** On behalf of the committee, Governor, let me thank you and your colleagues for appearing before us today. As usual, it has been an instructive session and most helpful to us.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

C'est ce qui nous amène à dire: «Nous allons devoir réglementer au lieu de nous contenter de superviser et de veiller à ce qu'il y ait une bonne gestion en place».

**M. Thiessen:** La Banque du Canada n'intervient pas directement dans la supervision. Je ne pense pas que vous ayez à vous inquiéter des chevauchements en ce qui nous concerne. Cependant, nous sommes bien informés. Vous connaissez sans doute tous les dispositions en place à savoir qu'il y a un comité composé de représentants du BSIF, de la SADC, du ministère des Finances et de la Banque du Canada.

Nous participons avec le BSIF à des réunions internationales des superviseurs, à Bâle. Nous sommes bien informés de ce point de vue.

Dans la mesure où le réseau de banques centrales internationales constitue une source importante d'information, nous canalisons cette information vers le BSIF.

Je ne pense pas qu'il y ait un problème de chevauchement ou que certaines activités échappent à tout contrôle.

Je ne me risquerai pas à parler du Livre blanc, qui dépasse le cadre du sujet dont je suis venu vous parler aujourd'hui, car je sais que vous vous en occupez également. Vous remarquerez que, dans le Livre blanc, il est question de confier officiellement à la banque la responsabilité des systèmes de paiements et de règlement. C'est un domaine dans lequel nous avons joué un rôle important ces dernières années. Il est souhaitable de rendre les choses plus officielles. La banque joue un rôle très actif dans ce domaine. En fin de compte, tous les paiements se retrouvent sur nos livres. Il est logique que nous nous en occupions.

**Le président:** Gouverneur, au nom du comité, je tiens à vous remercier vous et vos collègues d'être venus aujourd'hui. Comme d'habitude, cette réunion a été très intéressante et très utile pour nous.

La séance est levée.























*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Bank of Canada:*

Mr. Gordon Thiessen, Governor;  
Mr. Bernard Bonin, Senior Deputy Governor; and  
Mr. W. Paul Jenkins, Deputy Governor.

*De la Banque du Canada:*

M. Gordon Thiessen, gouverneur;  
M. Bernard Bonin, premier sous-gouverneur; et  
M. W. Paul Jenkins, sous-gouverneur.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, March 30, 1995

Le jeudi 30 mars 1995

Issue No. 30

Fascicule n° 30

### **Twenty-Fourth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago

### **Vingt-quatrième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans

---

INCLUDING:  
THE SIXTEENTH REPORT OF THE  
COMMITTEE (Budget)

---

---

Y COMPRIS:  
LE SEIZIÈME RAPPORT DU  
COMITÉ (Budget)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Oliver
(or Graham)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Bernston)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Oliver
(ou Graham)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Bernston)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 30, 1995  
(40)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Lebreton, Meighen, Oliver, Perrault, P.C., Stewart, Stratton and Sylvain. (7)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Credit Union Central of Canada:*

Mr. Brian Downey, Chief Executive Officer;

Mr. Bill Knight, Vice-President, Government Affairs; and

Ms Carol Robbins, Legal Counsel.

*From the "Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec":*

Mr. Guy Duhaime, President;

Mr. Denis Savard, President of the *Bureau de l'Institut des assureurs-vie agréés du Québec*;

Mr. Jacques Foucault, Responsible for the Legislative Affairs Committee; and

Ms. Suzanne Hardy-Lemieux, Legal Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Downey from the *Credit Union Central of Canada* made an opening statement and then along with Mr. Knight responded to questions.

Mr. Duhaime from the *Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec* made an opening statement and along with Ms Hardy-Lemieux and Mr. Foucault answered questions.

At 1:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 30 mars 1995  
(40)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la pièce 505 de l'Édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Lebreton, Meighen, Oliver, Perrault, c.p., Stewart, Stratton et Sylvain. (7)

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gérald Goldstein, Chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

*De la Centrale des caisses de crédit du Canada:*

M. Brian Downey, chef de la direction;

M. Bill Knight, vice-président, Affaires gouvernementales; et

Mme Carol Robbins, conseillère juridique.

*De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:*

M. Guy Duhaime, président;

M. Denis Savard, président du Bureau de l'Institut des assureurs-vie agréés du Québec;

M. Jacques Foucault, responsable du comité des affaires législatives; et

Mme Suzanne Hardy-Lemieux, conseillère juridique.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

Monsieur Downey de la *Centrale des caisses de crédit du Canada* fait une déclaration liminaire et, aidé de M. Knight, répond aux questions.

Monsieur Duhaime de l'*Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec* fait une déclaration liminaire et, aidé de Mme Hardy-Lemieux et de M. Foucault, répond aux questions.

À 13h15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, March 28, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

## SIXTEENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on February 24, 1994 and November 30, 1994, to examine the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation, and to present its final report no later than December 21, 1995, respectfully requests approval of its proposed budget.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 28 mars 1995

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

## SEIZIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le 24 février 1994 et le 30 novembre 1994 à examiner l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, la réforme législative de 1992, et de faire rapport au plus tard le 21 décembre 1995, demande respectueusement que le budget proposé soit approuvé.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

MICHAEL KIRBY

*Chairman*

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

THURSDAY, March 23, 1995

Le JEUDI 23 mars 1995

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 1995, for the purpose of its examination of the present state of the financial system in Canada, as authorized by the Senate on February 24, 1994. The budget is as follows:

Professional and Other Services	\$2,300
Transportation and Communications	1,600
All Other Expenditures	<u>100</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$4,000</b>

Respectfully submitted,

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le Comité permanent des banques et du commerce, pour les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 1995, aux fins d'examiner l'état du système financier dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans, tel qu'autorisé par le Sénat le 24 février 1994. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	2 300 \$
Transports et communications	1 600
Autres dépenses	<u>100</u>
<b>TOTAL</b>	<b>4 000 \$</b>

Respectueusement soumis,

*Le président,***EARL A. HASTINGS***Chairman*



**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE**

**FINANCIAL SYSTEM IN CANADA**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 1995**

Extract of the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, February 24, 1994:

"The Honourable Senator Sylvain moved, seconded by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

THAT the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago; and

THAT the Committee present its final report no later than December 22, 1994.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted".

Gordon Barnhart  
*Clerk of the Senate*

-----

Extract of the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, November 30, 1994:

"The Honourable Senator Stratton moved, seconded by the Honourable Senator Atkins:

THAT notwithstanding the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to present its final report on the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago, no later than December 21, 1995.

The question being put on the motion, it was adopted".

Paul Bélisle  
*Clerk of the Senate*

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and other services	\$ 2,300
Transportation and Communications	\$ 1,600
Other Expenditures	\$ 100
	+ _____
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4,000</b>

\* On April 6, 1994 and pursuant to Section 3:03 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of the Senate*, the above amount was approved by the Chairman and Vice-Chairman of the Committee on Internal Economy.

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on February 14, 1995.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

\_\_\_\_\_  
Date Chairman, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

\_\_\_\_\_  
Date Chairman, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

**FOR INFORMATION ONLY  
PAST BUDGETS**

Total budgets approved for fiscal year 1991-92:	\$ 28,000.00
Expenditures to March 31, 1992	\$ 11,549.00
Total budgets approved for fiscal year 1992-93:	\$ 97,200.00
Expenditures to March 31, 1993	\$ 25,673.67
Total budgets approved for fiscal year 1993-94:	\$ 24,250.00
Expenditures to March 31, 1994	\$ 2,499.23

**STANDING COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE  
EXPLANATION OF BUDGET ITEMS**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1.	<b>Meals (0415)</b>	
	Working lunches and dinners	\$ 2,300
		+ _____
	<b>Total</b>	<b>\$ 2,300</b>

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

1.	<b>Travel expenses (0201)</b>	
	Participation by Committee members and/or staff in meetings outside of Ottawa	
	Note: This amount is based on one (1) person attending two (2) meetings	
	Airfare (1 person x 2 meetings X \$500)	\$ 1,000
	Ground Transportation (1 person x 2 meetings x \$25 x 4 taxis)	\$ 200
	Per diem (1 person x 2 meetings x \$46 x 1 day)	\$ 92
		+ _____
	<b>Total</b>	<b>\$ 1,292</b>
2.	<b>Courier Services (0213)</b>	\$ 308
		+ _____
	<b>Total</b>	<b>\$ 1,600</b>

**ALL OTHER EXPENDITURES**

1.	<b>Miscellaneous (0799)</b>	\$ 100
		+ _____
	<b>Total</b>	<b>\$ 100</b>
	<b>GRAND TOTAL</b>	<b>\$ 4,000</b>

---



**SUMMARY OF EXPENDITURES**

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES	\$ 2,300
TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS	\$ 1,600
OTHER EXPENDITURES	\$ 100
	+
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 4,000</b>

\_\_\_\_\_

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Gary O'Brien

Director of Committees and Private Legislation

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Siroun Aghajanian, Director of Finance,

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES BANQUES ET DU COMMERCE**

**SYSTÈME FINANCIER CANADIEN**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 1995**

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994 :

L'honorable sénateur Sylvain propose, appuyé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 22 décembre 1994.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*  
Gordon L. Barnhart

-----

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 30 novembre 1994 :

L'honorable sénateur Stratton propose, appuyé par l'honorable sénateur Atkins,

Que nonobstant l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, soit autorisé à présenter le rapport final de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans au plus tard le 21 décembre 1995.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*  
Paul Bélisle

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	2 300 \$
Transports et communications	1 600 \$
Autres dépenses	100 \$
	+ _____
<b>TOTAL</b>	<b>4 000 \$</b>

\* Le 6 avril 1994 et conformément à l'article 3:03 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le montant cité ci-haut a été approuvé par le président et le vice-président du Comité de la régie interne.

Le budget révisé et supplémentaire ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce le 14 février 1995.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 Date \_\_\_\_\_ Le président du comité permanent des Banques et du commerce

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 Date \_\_\_\_\_ Le président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

**NOTE D'INFORMATION  
 ANCIENS BUDGETS**

Budget approuvé pour l'année financière 1991-1992	28 000,00 \$
Total des dépenses pour l'année financière 1991-1992	11 549,00 \$
Budget approuvé pour l'année financière 1992-1993	97 200,00 \$
Total des dépenses pour l'année financière 1992-1993	25 673,67 \$
Budget approuvé pour l'année financière 1993-1994	25 250,00 \$
Total des dépenses pour l'année financière 1993-1994	2 499,23 \$



**COMITÉ PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE**  
**EXPLICATIONS DES ITEMS BUDGÉTAIRES**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1.	<b>Repas (0415)</b>	
	Déjeuners et dîners de travail	2 300 \$
		+
	<b>Total</b>	<u>2 300 \$</u>

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

1.	<b>Frais de déplacement (0201)</b>	
	Participation à des réunion par les membres du Comité et/ou le personnel du Comité à l'extérieur d'Ottawa	
	Note : Ce montant est basé sur la participation de une (1) personnes à deux (2) réunions.	
	Transport aérien (1 personne x 2 réunions x 500\$)	1 000 \$
	Transport au sol (1 personne x 2 réunions x 25\$ x 4 taxis)	200 \$
	Indemnités journalières (1 personne x 2 réunions x 46\$ x 1 jour)	92 \$
		+
	<b>Total</b>	<u>1 292 \$</u>
2.	<b>Services de messageries (0213)</b>	308 \$
		+
	<b>Total</b>	<u>1 600 \$</u>

**AUTRES DÉPENSES**

1.	<b>Divers (0799)</b>	100 \$
		+
	<b>Total</b>	<u>100 \$</u>

<b>GRAND TOTAL</b>	<b>4 000 \$</b>
--------------------	-----------------

---

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES	2 300 \$
TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS	1 600 \$
AUTRES DÉPENSES	100 \$
	+ _____
<b>TOTAL</b>	<b>4 000 \$</b>

-----

L'Administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Gary O'Brien  
Directeur des Comités et de la législation privée

\_\_\_\_\_  
date

\_\_\_\_\_  
Siroun Aghajanian, Directeur des Finances

\_\_\_\_\_  
date

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 30, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada (review of 1992 reform legislation).

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Ladies and gentlemen, today we have two groups of witnesses appearing. First, from the Credit Union Central of Canada, Mr. Brian Downey, the Chief Executive Officer. Mr. Downey, please introduce your associates and then proceed with the presentation.

**Mr. Brian Downey, Chief Executive Officer, Credit Union Central of Canada:** I am pleased to be here today on behalf of the credit union system in Canada and I am pleased that I have a couple of our colleagues with me. Bill Knight is our Vice President of Government Affairs and has an office here in Ottawa. Carol Robbins is a Legal Counsel in our office in Toronto.

First, Mr. Chairman, we would like to give you some background. We will focus in on the 1992 legislative changes and will conclude with a few comments for consideration for the upcoming 1997 assessment. We will pay attention to 1992 legislation and how it has affected our credit union system and the financial community as we see it.

First of all, a little bit of background. The credit unions are full service financial cooperatives. All of the credit unions are owned and controlled by members who are also shareholders. Millions of Canadians put their trust, their savings and their investments in credit unions, and I will give you a few statistics on that basis.

We feel that the credentials of the credit union system are impressive. There are 1018 English-speaking credit unions in Canada. We have our friends, the Desjardins movement, in Quebec, that have a number of additional Caisses Populaires. There are also a number of Caisses Populaires in some provinces outside the Province of Quebec. The credit unions that are affiliated with our system have just under 2,000 locations in the country, and they have accumulated \$41 billion in assets. It is a fairly significant system. Comparing financial institutions on the basis of credit unions and Caisses Populaires, one in three Canadians are either a member of a credit union and/or a Caisse Populaire.

The credit union system is organized into three tiers. We have the local credit unions in the communities and districts in Canada. We have provincial and national organizations to support that retail credit union network. Each are designed to provide service to their members, and all the necessary elements of the national credit union organization flow through to those credit unions. At the local level, most credit unions are full service financial

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 mars 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h afin de poursuivre l'examen de l'état du système financier canadien (étude de la réforme législative de 1992).

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Mesdames et messieurs, nous entendrons deux groupes de témoins aujourd'hui. D'abord, de la Centrale des caisses de crédit du Canada, M. Brian Downey, chef de la direction. Monsieur Downey, je vous prierais de présenter vos collègues et de passer ensuite à votre exposé.

**M. Brian Downey, chef de la direction, Centrale des caisses de crédit du Canada:** Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour représenter les caisses de crédit du Canada, et je suis heureux que quelques-uns de mes collègues aient pu m'accompagner. Bill Knight est vice-président des affaires gouvernementales et travaille à Ottawa. Carol Robbins est conseiller juridique à notre bureau de Toronto.

Monsieur le président, nous aimerions d'abord vous expliquer un peu qui nous sommes. Nous mettrons ensuite l'accent sur les changements législatifs et concluons par quelques observations en vue de l'examen prévu en 1997. Nous indiquerons quels sont, d'après nous, les effets des changements législatifs de 1992 sur notre réseau de caisses de crédit et sur la communauté financière.

D'abord, un bref tableau des caisses. Les caisses de crédit sont des coopératives qui offrent une gamme complète de services financiers. Toutes les caisses de crédit appartiennent aux membres et sont contrôlées par les membres, qui sont aussi actionnaires. Des millions de Canadiens mettent leur confiance, investissent leurs économies et placent leur argent dans des caisses de crédit. Je vous donnerai quelques statistiques à ce sujet.

Nous pensons avoir conquis nos lettres de noblesse. Il y a 1 018 caisses de crédit anglophones au Canada. À ce chiffre, s'ajoutent nos amis du mouvement Desjardins, au Québec, qui possèdent les Caisses populaires. Il y a aussi quelques caisses populaires hors du Québec. Les caisses de crédit affiliées à notre réseau ont un peu moins de 2 000 bureaux au pays et ont accumulé 41 milliards de dollars en actifs. C'est un réseau assez important. Par rapport à l'ensemble des institutions financières, un Canadien sur trois est membre d'une caisse de crédit ou d'une caisse populaire.

Le réseau des caisses de crédit compte trois niveaux. Il y a d'abord les caisses de crédit locales dans les villes et villages du Canada. Nous avons aussi des organisations provinciales et nationales qui appuient le réseau des caisses de détail. Chaque niveau vise à fournir des services à ses membres, et tous les éléments nécessaires du réseau national des caisses de crédit se rendent aux caisses locales. Au niveau local, la plupart des caisses



*[Texte]*

institutions with a wide range of products to match members' needs.

Although linked provincially and nationally to other credit unions, each credit union operates independently. They are autonomous organizations and are managed by a board of directors and a professional management group. That board of directors is elected by the membership itself. They are locally owned and locally controlled.

Provincially, the local credit unions may hold a membership in a central organization. The central organization provides them with important corporate and financial services and development support. There is a network of the credit unions that work together and they provide immediate regional services at that level. The centrals also constitute an important link to the government and to the national cooperatives.

Nationally, the Credit Union Central of Canada is the financial intermediary and the trade association for the system. The Credit Union Central of Canada is the only association to which the Cooperative Credit Association Act applies in its entirety, but six of our provincial or regional centrals are subject to parts of that act.

We are essentially pleased with the modernization of our legislation and, indeed, with all of the financial institution legislation passed in 1992. The legislation has in our mind allowed for increased competition, thus enhancing service to the consumer. While it is evident the banks are playing a predominant role in the financial services industry since the legislation was proclaimed, we are responding by stating our continued preference for deposit-taking institutions to be widely held, recommending the continuation of an efficient regulatory regime to protect depositors. We are responding to the changing nature of the marketplace by enhancing our services to our members through small business programs, mutual funds, brokerage services and other initiatives. On that basis, we feel we are clearly a significant alternative to the banking fraternity or the major banks in our country. We are a clear alternative at this point in time.

We are recommending to this committee that the consumer be the cornerstone of the next round of financial institution legislation review. In that light, we look forward to the elimination of arbitrary restrictions on financial powers; namely, insurance retailing and auto leasing. We look forward to working with the committee and the officials of the Department of Finance and our regulator, the Superintendent of Financial Institutions and his office, to reform the system even further.

Mr. Chairman, that is a brief outline of our position, a little bit of background on us, a little bit of an indication as to the fact that in general we support the 1992 legislation and the focus that it has had on extending competition in this country. We want to focus on a line that we believe in, and that is that we are in this country and in this business to meet the financial needs of our consumers. Our

*[Translation]*

de crédit sont des institutions financières qui offrent une foule de produits pour répondre à tous les besoins des membres.

Bien que reliée aux autres caisses de crédit à l'échelle provinciale et nationale, chaque caisse exerce ses activités de façon indépendante. Il s'agit d'organisations autonomes administrées par un conseil d'administration et un groupe de gestion professionnel. Le conseil d'administration est élu par les membres. Les caisses appartiennent à des intérêts locaux et sont contrôlées à l'échelle locale.

Au niveau provincial, les caisses de crédit locales peuvent faire partie d'une centrale, qui fournit d'importants services coopératifs et financiers ainsi qu'un soutien à l'expansion. Il existe un réseau de caisses de crédit qui se sont unies pour offrir des services au niveau régional. Les centrales constituent également un lien important avec le gouvernement et les coopératives nationales.

À l'échelle nationale, la Centrale des caisses de crédit du Canada est l'intermédiaire financier et l'association professionnelle du réseau. La Centrale est la seule association à qui s'applique intégralement la Loi sur les associations coopératives de crédit, mais six de nos centrales provinciales ou régionales sont assujetties à des parties de la loi.

Nous nous réjouissons de la modernisation de notre loi et, de fait, de toute la législation sur les institutions financières adoptée en 1992. À notre avis, cette législation a permis une concurrence accrue, ce qui a amélioré le service au consommateur. S'il est évident que les banques jouent un rôle prédominant dans l'industrie des services financiers depuis la proclamation de la loi, nous continuons toujours de préférer que les institutions de dépôt appartiennent à un grand nombre d'actionnaires et recommandons le maintien d'un régime réglementaire efficace pour protéger les déposants. Nous nous adaptons à l'évolution du marché en améliorant les services que nous offrons à nos membres, grâce à des programmes destinés à la petite entreprise, des fonds communs de placement, de services de courtage de valeurs et d'autres mesures. Nous pensons donc constituer clairement une solution de rechange importante par rapport à la fraternité bancaire ou aux grandes banques de notre pays. Nous sommes actuellement un substitut évident.

Nous recommandons à votre comité que le consommateur soit la pierre angulaire du prochain examen de la législation sur les institutions financières. À cet égard, nous aimerions que disparaissent les restrictions arbitraires sur les pouvoirs financiers, à savoir la vente d'assurances au niveau de détail et le crédit-bail automobile. Nous avons hâte de collaborer avec le comité, les fonctionnaires du ministère des Finances et notre organisme de réglementation, le surintendant des institutions financières et son personnel, afin de réformer le système encore davantage.

Monsieur le président, voilà un court aperçu de notre position, quelques renseignements à notre sujet, de brèves observations pour indiquer que, en gros, nous appuyons la législation de 1992 et le rôle qu'elle a joué pour élargir la concurrence au pays. Nous voulons mettre l'accent sur un principe auquel nous croyons, soit que nous existons dans ce pays et dans ce secteur d'activité pour

[Text]

consumer needs are changing and those needs can only be met by focusing on full financial services.

We would be pleased to have some one-to-one discussion with the committee in respect to the issues that we have brought forward.

**The Deputy Chairman:** Before I open the meeting to questions, I would like to clarify one thing. One of your last points was that you wanted the upcoming revisions to be consumer driven and then you made reference to insurance retailing, auto leasing. Would you explain exactly what you see in those particular fields?

**Mr. Downey:** Mr. Chairman, credit unions, being locally owned and controlled, are quite close to the people with whom they deal. The message that we are getting, loud and clear, from our membership is that they do require full financial services. Full financial services, to them, reflects on the financial industry and the fact that many of these services were blended with the services offered by the pillars commencing in the mid-'80s and customers are looking to their credit unions as being their primary financial institution. They are asking their credit unions to provide such services as retail insurance, and they are asking for other services, such as handling security transactions. Recently, we formed — I am sure you have read about it in the business newspapers — an alliance with one of the major securities firms, Midland Walwynn, and we will be putting together a firm to extend that service, now offered by the pillars, to the members.

One of the services that credit unions offered in the early days to meet lending demands of their members, was automobile financing. Automobile financing used to be done on the basis that the individual would come into his credit union, take out a loan and go and buy that automobile. We are all aware that a new trend toward financing automobiles is leasing, and our members are just asking us for these kinds of services to be extended through their traditional and primary institution.

**Senator Stewart:** The question I want to ask relates to the initial statement. I do not know whether you were speaking from a text or whether you were speaking extemporaneously. I heard you say something to the effect that, while your organization believes in the banking system, you also believe in widely held financial institutions. My question is, by widely held financial institutions do you mean the credit union system?

**Mr. Downey:** Yes, and all financial institutions.

**Senator Stewart:** You would not apply that to the banks?

**Mr. Downey:** The banks are widely held.

**Senator Stewart:** Are you saying that we believe in this, and that we also believe in this, or are you really repeating yourself? I do not mean that critically but I want to understand what you are saying.

[Traduction]

répondre aux besoins financiers de nos consommateurs. Ces besoins changent et ne peuvent être comblés qu'en offrant des services financiers complets.

Nous serons ravis de discuter avec les membres du comité des questions que nous avons soulevées.

**Le vice-président:** Avant qu'on commence à poser des questions, j'aimerais obtenir un éclaircissement. L'une de vos dernières remarques est que vous voulez que les prochaines révisions se fassent dans l'optique du consommateur. Vous avez ensuite mentionné l'assurance et le crédit-bail automobile. Pouvez-vous expliquer exactement comment vous envisagez ces deux domaines?

**M. Downey:** Monsieur le président, parce qu'elles appartiennent à des intérêts locaux et sont contrôlées à l'échelle locale, les caisses de crédit sont très près des gens avec qui elles font affaire. Le message qui nous parvient très clairement de nos membres est qu'ils ont besoin de services financiers complets. Pour eux, des services financiers complets correspondent à l'évolution de l'industrie financière et témoignent du fait qu'un grand nombre de ces services ont été intégrés à ceux qu'ont offerts les piliers de l'industrie à partir du milieu des années 80. Les clients considèrent la caisse de crédit comme leur principale institution financière. Ils lui demandent de fournir des services d'assurance et demandent d'autres services, notamment s'occuper des transactions mobilières. Nous avons établi récemment (je suis certain que vous avez lu des reportages à ce sujet dans les journaux d'affaires) une alliance avec l'une des grandes sociétés de courtage, Midland Walwynn, et nous mettrons sur pied une entreprise pour offrir à nos membres ce service offert actuellement par les piliers.

L'un des services offerts par les caisses de crédit à leurs tous débuts était le financement automobile. Le client venait à la caisse, contractait un emprunt et allait acheter une automobile. Nous savons tous qu'une nouvelle tendance du financement automobile est le crédit-bail. Nos membres nous demandent simplement d'offrir ces services en tant qu'institution financière où ils ont l'habitude d'effectuer la plupart de leurs opérations financières.

**Le sénateur Stewart:** La question que je voudrais vous poser se rapporte à votre déclaration. Je ne sais pas si vous lisiez des notes ou si vous improvisiez. Je vous ai entendu dire plus ou moins que, si vous croyez au système bancaire, vous croyez aussi aux institutions financières appartenant à un grand nombre d'actionnaires. Désignez-vous le réseau des caisses de crédit quand vous employez cette expression?

**M. Downey:** Oui, et toutes les institutions financières.

**Le sénateur Stewart:** Pas les banques?

**M. Downey:** Les banques sont ouvertes.

**Le sénateur Downey:** Dites-vous que vous croyez en ceci et que vous croyez aussi en cela, ou vous répétez-vous? Je ne veux pas critiquer, mais plutôt comprendre vos propos.



[Texte]

**Mr. Downey:** We believe for a number of reasons, including safety, soundness and good business practice, that financial institutions, being deposit-taking institutions, should be widely held, should be widely owned and controlled.

**Senator Stewart:** Would you apply that belief to both banks and credit unions?

**Mr. Downey:** Yes.

**Senator Stewart:** I come to the other question the chairman just asked. How would you set up an auto leasing enterprise, let us say, at a local credit union?

**Mr. Downey:** We have had a look at this particular area from the standpoint of requests and ideas that have come forward through our close contact with members. We think it can be done, quite frankly, in conjunction with the automobile industry and with the automobile dealerships. We feel that in this way we can extend auto leasing services directly to individuals.

Today, with the degree of technology available to both our members and the general public, as well as to the financial institutions, there are technical ways of providing that type of service from a central point and distributing it through the network. Clearly, as we indicated, it can be done in conjunction with the auto industry.

**Senator Stewart:** Would you be agents for the automobile manufacturers?

**Mr. Downey:** We certainly would be financing the automobile industry's product on behalf of the industry, if you want to put it in those terms. I would like you to focus back on the needs of the consumer. The consumer is saying, "I used to finance my car this way, now I have the option to finance it this way. Why can't you as a credit union offer me that way of financing it?" We are saying we think we should be able to do that.

**Senator Stewart:** I understand that, but what I am trying to discover is how this would work as a leasing operation, as distinct from one of your members going to his local credit union and saying, "I want to borrow so much money in order to buy a car"? I am sure it can be done but I am curious to see how you had thought it out. Will you own the vehicle and then lease it to the member, or does the company still retain title to the vehicle, and do you act as the agent for GM or Chrysler?

**Mr. Downey:** What we would basically see happening here, and my colleagues may have some additional comments, is that the credit unions would own the regional organization, and the regional organization would own the national organization, that we would establish an operating company solely for the purpose of providing a centralized service for orders for automobiles, with delivery at the local or the credit union level itself. The operating company would retain ownership of the automobile, as is the case now in the leasing business, and at the end of the lease there would be the option for the individual to acquire the

[Translation]

**M. Downey:** Pour plusieurs raisons, dont la prudence et les saines pratiques commerciales, nous pensons que, parce qu'elles sont des institutions de dépôt, les institutions financières devraient être ouvertes, elles devraient appartenir à un grand nombre d'actionnaires, qui les contrôleraient.

**Le sénateur Stewart:** Vous le croyez pour les banques et les caisses de crédit?

**M. Downey:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Je reviens à l'autre question que vient de poser le président. Comment mettez-vous sur pied des services de crédit-bail automobile, par exemple, dans une caisse de crédit locale?

**M. Downey:** Nous avons réfléchi à cette question en nous inspirant des demandes et des idées qui découlent de nos liens étroits avec nos membres. Pour être francs, nous pensons que c'est possible en collaboration avec l'industrie de l'automobile et les concessionnaires automobiles. Nous pensons pouvoir offrir ainsi des services de crédit-bail automobile directement aux particuliers.

De nos jours, grâce à la technologie mise à la disposition des membres et du public en général, ainsi que des institutions financières, il est techniquement possible de fournir ce type de service à partir d'un lieu central et de le distribuer dans l'ensemble du réseau. Comme nous l'avons indiqué, c'est tout à fait possible, en collaboration avec l'industrie de l'automobile.

**Le sénateur Stewart:** Seriez-vous les agents des fabricants d'automobiles?

**M. Downey:** Nous financerions évidemment les produits de l'industrie de l'automobile au nom de l'industrie, si vous le voulez. J'aimerais revenir sur les besoins du consommateur. Le consommateur nous dit qu'il avait l'habitude de financer son automobile d'une certaine façon et qu'il en existe une autre maintenant. Il demande à la caisse de crédit de lui offrir ce nouveau mode de financement. Nous estimons que nous devrions pouvoir le faire.

**Le sénateur Stewart:** Je le comprends bien, mais j'essaie de savoir comment fonctionnerait le service de crédit-bail, en quoi il diffère d'une demande de prêt présentée par l'un de vos membres à sa caisse de crédit locale pour financer l'achat d'une voiture. Je suis certain que c'est faisable, mais je me demande comment vous vous y prendriez. Seriez-vous propriétaire de la voiture, que vous loueriez ensuite à long terme au membre, ou le fabricant resterait-il propriétaire du véhicule et seriez-vous l'agent de GM ou Chrysler, par exemple?

**M. Downey:** Essentiellement, et mes collègues pourront peut-être apporter des précisions, les caisses de crédit seraient propriétaires de l'organisation régionale qui, elle, serait propriétaire de l'organisation nationale. Nous créerions une entreprise d'exploitation uniquement pour fournir un service centralisé de financement automobile dispensé au niveau local ou au niveau de la caisse proprement dite. L'entreprise d'exploitation resterait propriétaire de l'automobile, comme c'est le cas actuellement dans l'industrie du crédit-bail, et à la fin du bail, le client pourrait acquérir l'automobile ou l'échanger contre une autre. Nous



[Text]

automobile or to turn it in and replace it with another automobile. We would do that through a controlled operating company. That is what we would propose to do.

**Senator Stratton:** Banks are in the business of selling insurance, and they are pushing to be able to sell insurance through their local retail outlets. The concern on the part of the insurance companies is that once the decision is made to do that — and I am sure that is what you would like to do as well — what will be the future of the insurance companies? If banks can sell insurance and you have this one-stop shopping what will happen to insurance companies? The banks seem to be winning the race, if you listen to the insurance companies. How do you see this evolving?

**Mr. Bill Knight, Vice-president, Government Affairs, Credit Union Central of Canada:** First of all to be clear, we are in a unique position in that the prohibition within the Bank Act indirectly impacts on us and each of the provinces. This is why we think an amendment to the Bank Act on the insurance issue is required. There are two effects. The first effect is that while a bank at the national level can set up a subsidiary to get into insurance, such as CIBC has done, the provincial regulators are still using the Bank Act amendment which prohibits us as provincial organizations to own an agency as a subsidiary. This is impeding our capacity even in this part of the market to compete with the banks. We have no complaint with the banks owning subsidiaries or an insurance company as provided in the 1992 changes. However, it means that the legislation is all out of whack as the market changes. That is the first issue for us.

The second issue is that we think that if the reforms of '92 and then '97 are to be driven by the needs of the consumer a couple of points must be made. One, we do not believe that the near hysterical outbursts about the impact on brokers is valid. We think that there is no better place than in this committee, the committees of the House and the research branch of finance to put together the evidence to show that in fact retailing insurance products by widely held financial institutions, whether it is the banks or ourselves, will not wipe out or destroy a broker's agency business in this country. Insurers should take more credit for themselves, as insurance is a much more complicated product than that. Second, it is our view that the insurance industry, as witnessed with Confederation and others, is going through massive change. There was a report a mere one month ago that was very critical of the insurance industry in terms of its marketing approach, et cetera, versus that of the banks, and it was saying that they had to catch up and get in the game. We believe our insurance companies are getting into the game and catching up and modernizing in terms of technology, marketing and everything else.

There is an assumption that giving the banks the capacity to retail insurance will inhibit and have a negative impact on insurance companies, but I think the business is much more

[Traduction]

effectuons ces opérations par l'entremise d'une société d'exploitation contrôlée. Voilà ce que nous proposerions.

**Le sénateur Stratton:** Les banques vendent de l'assurance et exercent des pressions pour pouvoir en vendre dans leurs succursales locales. Les compagnies d'assurances craignent pour leur avenir, lorsque les banques seront autorisées à marcher sur leurs plates-bandes, et je suis certain que c'est ce que vous aimeriez faire vous aussi. Si les banques peuvent vendre de l'assurance et avoir ce guichet unique, qu'arrivera-t-il des compagnies d'assurances? Les banques semblent être en train de gagner la course, si l'on en croit les compagnies d'assurances. Comment envisagez-vous l'évolution dans ce domaine?

**M. Bill Knight, vice-président, Affaires gouvernementales, Centrale des caisses de crédit du Canada:** D'abord, pour être clair, notre situation est unique en son genre, puisque l'interdiction prévue dans la Loi sur les banques se répercute indirectement sur nous et dans chacune des provinces. Voilà pourquoi nous pensons qu'il faut modifier les dispositions de la Loi sur les banques relatives à l'assurance. Il y a deux conséquences. Premièrement, s'il est vrai qu'une banque peut mettre sur pied au niveau national une filiale pour entrer dans le secteur de l'assurance, comme l'a fait la CIBC, les autorités provinciales appliquent encore la disposition de la Loi sur les banques nous interdisant, en tant qu'organisation provinciale, de posséder une agence en tant que filiale. Cette interdiction nous empêche de rivaliser avec les banques, même sur ce marché. Nous n'avons aucune objection à ce que les banques possèdent des filiales ou une compagnie d'assurances, comme le prévoient les changements législatifs de 1992. Mais cela veut dire que la législation est complètement déphasée, car le marché évolue. C'est le premier enjeu pour nous.

Deuxièmement, nous pensons qu'il faut insister sur deux aspects si l'on veut axer les réformes de 1992 et de 1997 sur les besoins du consommateur. D'abord, les sorties presque hystériques au sujet des répercussions sur les courtiers ne nous paraissent pas fondées. Nous pensons qu'il n'y a pas de meilleur endroit qu'au sein de votre comité, dans les comités de la Chambre et au service des recherches des Finances pour rassembler les preuves démontrant que, en réalité, la vente au détail de produits d'assurance par les institutions financières ouvertes, qu'il s'agisse des banques ou de nous-mêmes, n'éliminera pas ou ne détruira pas une agence d'un courtier au pays. Les assureurs ne devraient pas se méestimer autant, l'assurance est un produit beaucoup plus compliqué que cela. Ensuite, nous estimons que l'industrie de l'assurance, comme l'ont démontré la Confédération et d'autres, subit actuellement des transformations radicales. Un rapport publié il y a un mois à peine reprochait notamment à l'industrie sa stratégie de commercialisation par rapport à celle des banques et indiquait qu'il fallait rattraper le terrain perdu et revenir dans la course. Nous pensons que nos compagnies d'assurances sont en train de rattraper le terrain perdu et de revenir dans la course, de moderniser leur technologie, leur mise en marché et tout le reste.

On suppose que permettre aux banques de vendre de l'assurance au niveau de détail entravera les compagnies d'assurances et aura des répercussions négatives sur elles, mais je

## [Texte]

complicated. I think it will have a positive impact for consumers because it continues to offer a range of choices. Even though the banks are the dominant players in the industry as per our share of the market, we are happy to take them on. We think the restrictions are completely out of date. We also believe that there has been some indication that banks would be prepared to align themselves with insurance companies to provide their networks in terms of partnerships, et cetera. Again, we think that would have a positive effect on this service industry.

I believe, from experience, that standards will be more than maintained. If you are in the deposit-taking industry you are very tied into mortgages and lending, and you would not want to mess that up with an insurance product. You are not going to mess up that service for an insurance product in any way, shape or form because that is your main business. The standards can be met. From our vantage point we say that you can set the highest standards you want, or increase the standards around insurance products, and we will meet them and handle the product. We have no problem with that side of it.

There is the assumption that the market itself is very limited and, therefore, you will be stealing the same customer. I think when financial or deposit-taking institutions begin to meet the standards and to handle an insurance product, under whatever rules are set — for example, as in the Province of Quebec where there is a separate booth for the Desjardins to handle their insurance product — you enhance the knowledge of the required needs for insurance products by the consumer. Pricewise consumers will get a break, and I believe the market will get larger.

Also, the products are much more complicated. Often an individual consumer, as we have mentioned in terms of our credit unions, will pick up your particular product from you but will still go to his neighbourhood broker for life insurance or whatever. They will still be discriminatory in that marketplace. We think that in the next round it is time to just get on with it and recognize the nature of the market out there. In the generic sense, I think the insurance industry will go through some massive restructuring anyway, and any kind of restructuring or new products we bring in will be done to meet the needs of consumers. We should not just hang it on the banks. We are there, we have been competing with them for years and we will keep competing with them. We give them a good run for their money with product and everything else in large parts of this country.

**Senator Stratton:** I do not disagree with you on the fact that they want to get into the insurance business, and it is kind of one-stop shopping, if that is your argument, for the convenience of the consumer, but, having said that, how can you say that the small broker in the neighbourhood will survive? If you are providing that service of one-stop shopping for the convenience of the consumer, I have real doubts that a consumer would

## [Translation]

pense que ce secteur d'activité est beaucoup plus compliqué que cela. Je pense qu'il y aura des retombées positives pour le consommateur parce qu'il continuera d'y avoir une foule de choix. Même si les banques dominent le marché, par rapport à notre part du marché, nous sommes heureux de leur livrer bataille. Nous pensons que les restrictions sont tout à fait désuètes. Nous croyons aussi que les banques semblent disposées à s'aligner sur les compagnies d'assurances pour que leurs réseaux soient des partenariats, par exemple. Là encore, nous pensons que cela aurait un effet positif sur cette industrie de services.

D'après mon expérience, je crois que les normes seront largement dépassées. Quand on fait partie du secteur des institutions de dépôt, on a de très lourds engagements du côté des prêts hypothécaires et des prêts et on ne veut pas bousiller tout cela à cause d'un produit d'assurance. On ne gâchera pas ce service à cause d'un produit d'assurance, parce que ce service constitue la principale source de revenu. Les normes peuvent être respectées. Quant à nous, nous affirmons que vous pouvez fixer des normes aussi élevées que vous le voulez ou relever les normes relatives aux produits d'assurance, nous les atteindrons et nous offrirons le produit. Nous n'avons aucune crainte à ce sujet.

On suppose donc que le marché est très limité et qu'il faudra se battre pour obtenir le même client. Je pense que lorsque les institutions financières ou les institutions de dépôt commencent à se plier aux normes et à offrir un produit d'assurance, peu importe dans quel cadre réglementaire (comme au Québec, par exemple, où le mouvement Desjardins a créé un guichet différent pour ses produits d'assurance) elles sensibilisent le consommateur aux exigences relatives aux assurances. Le consommateur averti pourra souffler un peu, et je crois que le marché s'élargira.

En outre, les produits sont beaucoup plus compliqués qu'on le pense. Il arrive souvent qu'un consommateur, comme nous l'avons indiqué à propos de nos caisses de crédit, achète un produit en particulier chez vous mais aille tout de même chez son courtier de quartier pour acheter de l'assurance-vie, par exemple. Le consommateur pourra encore faire des choix sur ce marché. Nous pensons qu'il serait temps, dans la prochaine réforme législative, de le reconnaître et de reconnaître également la nature du marché. En gros, nous pensons que l'industrie de l'assurance sera profondément restructurée de toutes façons et que toute forme de restructuration ou tout nouveau produit que nous offrirons devra répondre aux besoins des consommateurs. Nous ne devrions pas laisser le champ libre aux banques. Nous sommes là, nous les concurrençons depuis des années et nous continuerons de le faire. Nous leur livrons une chaude lutte, grâce à nos produits, dans de grandes régions du pays.

**Le sénateur Stratton:** Je suis d'accord avec vous qu'elles veulent entrer dans le secteur de l'assurance et qu'il s'agit d'une espèce de guichet unique commode pour le consommateur, si tel est votre argument, mais ceci étant dit, comment pouvez-vous affirmer que le petit courtier du quartier survivra? Si vous offrez ce service dans un guichet unique pour accommoder le consommateur, je doute vraiment qu'il décide d'aller chez vous



[Text]

decide to go to you, on the one hand, to get the loan for the car and, on the other hand, go somewhere else to get his insurance for the car.

**Mr. Knight:** I think, Mr. Chairman, that many will not, but others will still selectively shop. It is the option. For example, in the initial stages when the Desjardins began handling life insurance products they found that many of their members stuck with their brokers and did not get into it. It is complicated, and I think the brokers should have a little more confidence in themselves. There may be a shake-down, and maybe some of them will be more adept at survival than others, but we have found that trend between different-sized credit unions too. I think the marketplace and responding to it will be the governing force. We believe that — banks might not appreciate us saying this — given the opportunity, they will rise to the occasion in a manner that they will be competitive.

**Senator Stewart:** I arrive at my friendly credit union, or my bank, and I say, "I want to lease a car." What is to prevent the person at the bank with whom I am dealing from saying, "Well, you know, we have overhead here. If you would insure with us we could probably give you a better rate on your lease or on your loan for the car." You would not do that? Do you see what I am suggesting, that the fact that the consumer can do one-stop shopping opens up the possibility that the person who is serving on one line may very well induce an incentive for doing the other bit of shopping in that same place.

**Mr. Knight:** There are two instances of one-stop shopping. One is the Desjardins Group operating in Quebec. They are now under strict rules and adhering to those rules. If you are a deposit-taking institution, it is fundamental to maintain and sustain the code of ethics under which you operate and that you adhere to the law as if you were a bank or a credit union. I think it is at your peril to mess around with the fundamental product you are after, which is related to the lease. Second, in the Province of British Columbia we do in fact own agencies, and the laws there are spelled out and strict, and they are adhered to. There is not, in our view, any evidence of misuse of that power, if you like, in those circumstances, and I think we as institutions will adhere to it.

**Senator Oliver:** I have two questions. Near the end of your opening remarks, Mr. Downey, you said that you had a recommendation in relation to consumers, and you basically said that in the next round you wanted the consumers' interests to be paramount. What types of things do you have in mind? Were you talking about privacy protection for consumers? What were the concerns that you wanted dealt with in the next round?

My second question is: You have said that a credit union is basically a full service financial cooperative, that you have about 1018 of them in Canada and that you control about \$41 billion in assets. What are the differences between the way these credit

[Traduction]

pour obtenir le prêt dont il a besoin pour acheter son automobile et qu'il aille ailleurs pour faire assurer son auto.

**M. Knight:** Je pense, monsieur le président, que beaucoup de consommateurs ne le feront pas, mais que d'autres magasineront. C'est un choix. Par exemple, aux débuts, quand le mouvement Desjardins a commencé à offrir de l'assurance-vie, il a constaté qu'un grand nombre de ses membres restaient fidèles à leur courtier et qu'il ne pouvait pas percer ce marché. C'est compliqué, et je pense que les courtiers pourraient avoir un peu plus confiance en eux-mêmes. Il y a peut-être un chambardement, et peut-être que certains d'entre eux auront plus de chances de survivre que d'autres, mais nous avons aussi constaté cette tendance chez des caisses de crédit de tailles différentes. Je pense que le marché et la réaction face au marché seront le facteur crucial. Nous pensons que s'ils en ont la possibilité, — les banques ne l'apprécieront peut-être pas — ils s'adapteront d'une manière compétitive.

**Le sénateur Stewart:** J'arrive à ma caisse, où ils sont tous très gentils, ou à ma banque, et je leur dis que je veux louer une auto à long terme. Qu'est-ce qui empêche la banque avec laquelle je fais affaire de me répondre qu'il y a des frais généraux et que si j'assure l'auto chez elle, elle me donnera un meilleur taux sur le crédit-bail ou sur le prêt automobile? N'agiriez-vous pas ainsi? Me suivez-vous? Offrir un guichet unique au consommateur pourrait inciter la personne qui sert le client à chercher un appât pour que ce dernier achète autre chose au même endroit.

**M. Knight:** Il y a deux cas de guichet unique. L'un est le Groupe Desjardins, au Québec. Il est assujéti à des règles très strictes et il s'y plie. Si vous êtes une institution de dépôt, il est essentiel de maintenir et d'appuyer le code de déontologie en fonction duquel vous exercez vos activités, et d'obéir à la loi si vous êtes une banque ou une caisse de crédit. Je pense que c'est risqué de tripoter le produit fondamental que vous cherchez à vendre et qui se rapporte au crédit-bail. Deuxièmement, en Colombie-Britannique, nous sommes effectivement propriétaires d'agences. Les lois de la province sont claires et strictes et nous nous y conformons. Selon nous, il n'y a eu aucun abus de ce pouvoir, si vous le voulez, dans ces circonstances, et je pense qu'en tant qu'institutions, nous exercerons correctement ce pouvoir.

**Le sénateur Oliver:** J'ai deux questions. À la fin de votre déclaration, monsieur Downey, nous avez affirmé avoir une recommandation au sujet des consommateurs. Vous avez déclaré, essentiellement, que lors du prochain examen, vous voudriez que les intérêts du consommateur l'emportent. Pouvez-vous être plus précis? Parlez-vous de la protection des renseignements personnels concernant les consommateurs? Quels écueils faudrait-il éviter au cours du prochain examen?

Ma deuxième question est la suivante: Vous avez déclaré qu'une caisse de crédit est essentiellement une coopérative offrant une gamme complète de services financiers, qu'il y en a environ 1 018 au Canada et que vous contrôlez un actif de quelque



## [Texte]

unions, with the \$41 billion in assets, act and conduct themselves as compared to banks?

**Mr. Downey:** Senator, those are good questions, and maybe what I should do is focus on the latter first and then tie it into the response to why we would like some emphasis placed on the consumer. Our approach is that we should not forget the end user of the services that we are providing as intermediaries and as legislators. In a lot of cases in the past, the organized financial community and so forth has brought forward certain stands, and we think that those stands have been good ones so long as they have been based on what the consumer is really asking for. That was where my focus was coming from in respect to the consumer: Listen to the consumers' requirements, listen to the consumers' needs, and attempt to make sure that financial institutions have the ability to deliver and to meet those needs.

In respect to the full service side of a product line, what makes credit unions different from banks is the way that they are owned and controlled. They are locally owned and locally controlled, and that is one of the important keys. As I mentioned in the paper, a credit union is an autonomous organization, and the members and shareholders of that organization elect the board to set policy for the institution in respect to the legislation that applies in that particular provincial region.

From the standpoint of the services provided, we use the term "full financial services", and, to the extent that our legislation permits us, we will deliver to the consumer member who is dealing with our organization as his or her primary financial institution. That includes banking services, access to trust services and access to the brokerage community. The service areas that are slim are the fourth pillar and insurance. We feel that action must be taken and consideration given in 1997 to having more of the fourth and the insurance pillar services provided on a full financial service basis. That is why, as I indicated earlier, we have established a way of delivering some security services and brokerage services to our members, because they are asking for them. They may have registered retired savings plans that are self-directed and, therefore, a need, from time to time, to buy bonds, treasury bills and other instruments that are available through the securities and brokerage businesses. A few years ago the trend was towards the mutual fund industry, so we established a mutual fund company.

**Senator Perreault:** Including the Ethical Fund on the west coast.

**Mr. Downey:** Exactly.

**Senator Perreault:** Which is very very constructive.

**Mr. Downey:** Well thank you very much.

That is another unique feature of our system. Because they were so close to the people to whom they deliver their services, they heard from those people what they required and, in turn, were able to act and provide those kinds of services. The example to which you referred of the mutual fund company, the Ethical

## [Translation]

41 milliards de dollars. En quoi ces caisses de crédit, qui ont un actif de 41 milliards de dollars, se comportent-elles différemment des banques?

**M. Downey:** Sénateur, ce sont de bonnes questions. Je pourrais peut-être répondre d'abord à la seconde, puis enchaîner avec les raisons pour lesquelles nous aimerions qu'on insiste sur le consommateur. Nous estimons qu'il ne faudrait pas oublier l'utilisateur final des services fournis en tant qu'intermédiaires et législateurs. Il est souvent arrivé par le passé que la communauté financière, entre autres, propose des mesures. Nous pensons qu'elles étaient bonnes tant qu'elles reposaient sur les vrais désirs du consommateur. Voilà pourquoi je me place dans la perspective du consommateur et je dis qu'il faut prêter attention aux exigences des consommateurs, être sensibles à leurs besoins et tenter de faire en sorte que les institutions financières soient en mesure de répondre à ces besoins.

En ce qui concerne la gamme complète des services, ce qui distingue les caisses de crédit des banques c'est le mode de propriété et de contrôle. Les caisses appartiennent à des intérêts locaux et sont contrôlées localement. Voilà un aspect clé. Tel que je l'ai indiqué dans le mémoire, une caisse de crédit est une organisation autonome; ses membres et actionnaires élisent un conseil d'administration qui définit la politique de l'institution à l'égard de la législation applicable dans la région ou province en cause.

Du point de vue des services offerts, nous employons l'expression «services financiers complets» et, dans la mesure où la loi nous le permet, nous les offrons au membre consommateur pour qui nous constituons la principale institution financière. Cela comprend les services bancaires, l'accès aux services fiduciaires et l'accès au courtage en valeurs. Les secteurs un peu faibles sont le quatrième pilier et l'assurance. Nous pensons qu'il faut prendre des mesures dans ce domaine et songer, dans l'examen de 1997, à nous donner plus de pouvoirs en ce qui concerne le quatrième pilier et l'assurance afin que nous puissions offrir des services financiers complets. Voilà pourquoi, tel que je vous l'ai déjà indiqué, nous avons mis sur pied un mécanisme nous permettant d'offrir des services de courtage à nos membres, parce qu'ils nous le demandent. Ils ont parfois des régimes d'épargne-retraite autogérés et doivent donc acheter à l'occasion des obligations, des bons du Trésor et d'autres titres qu'on peut se procurer auprès des maisons de courtage. Il y a quelques années, la tendance favorisait les fonds communs de placement. Nous avons donc créé une société d'investissement à capital variable.

**Le sénateur Perreault:** Y compris l'*Ethical Fund* sur la côte ouest.

**M. Downey:** Exactement.

**Le sénateur Perreault:** Qui est très constructif.

**M. Downey:** Merci beaucoup.

Voilà une autre caractéristique unique de notre réseau. Parce qu'ils étaient très près des gens à qui ils offrent leurs services, ils ont appris quels étaient les besoins des clients et ont pu réagir pour leur fournir ce genre de services. Celui que vous venez de donner en exemple, l'*Ethical Growth Fund*, a été mis sur pied par

[Text]

Growth Fund, was founded in Van City Credit Union in Vancouver. What we did as a credit union system was acquire the rights to extend that service across the country. We then added seven more funds or plans to it, and it has been a successful program. Having the opportunity, having the rights to do that within our legislative framework, were key to being able to meet that service.

**Senator Oliver:** When you said that you had a recommendation for the committee in relation to consumers I thought you would have had something more specific in mind and, in particular, I thought it would have related to things like privacy. Do you have any concerns in relation to your getting into auto leasing and insurance and so on about the privacy of your consumer, your customer, and, if so, what would you like to see?

**Mr. Downey:** With regard to privacy and the containment of the information at financial institutions gleaned from clients, or customers, or members, we certainly support a strong ethical approach to how that information is handled. We really do have a high regard for the respect of that information. We will never make the profiles of our members available to other markets on a shared basis, on a sale basis or anything of that nature, and I think you folks recognize that. Our stand in respect to the privacy issue is very much in line with the approach that you and I as individuals hope that our financial institutions deal with our own personal business.

**Senator Meighen:** Mr. Downey, you have said that you are quite happy to take on the banks, that you have taken on the banks and you have carved out your niches and that you have beaten them here and there. You seem much more confident than many other people, and I congratulate you. Obviously you speak from experience. I wonder if you could elaborate on this a little bit because we are as aware as anybody of the criticism of banks, for instance, in the area of small business loans and whatnot. Do the credit unions in your organization fill a need there? Is that one area where you have been able to compete successfully with banks, and are there others that you could describe as they exist today and as you hope to exploit them in the future without revealing too much of your business game plan?

**Mr. Downey:** Yes, we have taken on the banks on a head-on basis. I guess this is the nature of our competitive environment in Canada and our approach generally is to provide that opportunity for open and fair competition. That is why we have been such a supporter of the moves towards deregulation and then re-regulation. We thought that it would be a good thing, because we always relate back to the people. That is the territory in which we have been dealing. We do not deal at the major corporate levels and we are glad that our banks cover that territory, no question.

We do deal with small business and medium-size business people. In the last three years or so we have started to focus more on that area. One of the things we have attempted to do is

[Traduction]

la Van City Credit Union à Vancouver. En tant que réseau, nous avons acquis le droit d'offrir ce service à l'échelle nationale. Puis, nous avons ajouté sept autres fonds. Le programme a eu beaucoup de succès. Avoir la possibilité, le droit d'agir ainsi dans notre cadre législatif a joué un rôle clé dans la création de ce service.

**Le sénateur Oliver:** Quand vous avez déclaré avoir une recommandation à faire au comité au sujet des consommateurs, je pensais que vous aviez quelque chose de plus précis en tête. Je pensais notamment que ce serait lié à la protection des renseignements personnels. Avez-vous des inquiétudes au sujet de la possibilité d'offrir du crédit-bail et de l'assurance et des conséquences qui pourraient en résulter sur la protection des renseignements personnels concernant le consommateur, votre client, et, dans l'affirmative, quelles solutions proposez-vous?

**M. Downey:** En ce qui concerne la protection des renseignements personnels et le caractère confidentiel des renseignements que les institutions financières obtiennent sur leurs clients, nous appuyons certainement des règles morales rigoureuses quant à la façon de traiter l'information. Nous sommes très respectueux de cette information. Nous ne mettrons jamais les profils de nos membres à la disposition d'autres marchés, sur une base d'échange, de vente ou autrement, et je pense que vous en êtes conscients. Notre attitude à propos de la protection des renseignements personnels est très cohérente avec la manière dont vous et moi espérons personnellement que nos institutions financières traiteront nos propres affaires personnelles.

**Le sénateur Meighen:** Vous avez déclaré, monsieur Downey, être très heureux de faire concurrence aux banques, l'avoir fait et trouvé vos créneaux et l'avoir emporté sur elles de temps à autres. Vous semblez beaucoup plus confiant que bien des gens et je vous en félicite. De toute évidence, vous parlez par expérience. Je me demande si vous pouvez donner des explications, parce que nous sommes aussi conscients que n'importe qui des critiques à l'endroit des banques, par exemple, dans le domaine des prêts aux petites entreprises. Les caisses de crédit de votre organisation répondent-elles à un besoin dans ce domaine? Avez-vous réussi à livrer une concurrence solide aux banques dans ce domaine et pouvez-vous en décrire d'autres que vous espérez exploiter à l'avenir, sans trop révéler votre plan d'attaque?

**M. Downey:** Oui, nous avons concurrencé les banques, directement. Je pense que c'est le propre de la conjoncture concurrentielle au Canada et notre attitude en général de fournir une possibilité de concurrence libre et équitable. Voilà pourquoi nous avons tellement appuyé les mesures visant à décloisonner, puis à réglementer à nouveau le secteur. Nous pensions que ce serait une bonne chose, parce que nous sommes toujours à l'écoute des gens. Voilà le territoire dans lequel nous évoluons. Nous ne nous adressons pas aux grandes entreprises et nous sommes heureux que nos banques couvrent ce territoire, cela ne fait aucun doute.

Nous faisons affaire avec la petite et la moyenne entreprise. Depuis trois ans environ, nous avons commencé à nous concentrer davantage sur ce secteur. Nous avons notamment tenté de



## [Texte]

streamline our operation, our credit union system, so that when we decide to specialize in a particular area we can do so on a professional basis — in other words, get the right people involved in designing and extending the service. We have a national program we call Strictly Business which is available to the public. We will not share our plans that we have coming down the pike, and, I am sure, our banking friends would not share their plans with us either. We established this small business program called Strictly Business to assist members who were interested in going into business for themselves, people who were starting small, one-person type of operations, or were expanding a little bit. We have attempted to pay attention to that market. We feel that they still need a full range of financial services and that, as a result, we as a credit union system have an obligation to make sure we are providing those services to them.

We have put a lot of emphasis on that service, and we are growing with the demand. We cannot say yet that we have our market share of the small business that is available. Ratings from a number of different surveys on credit unions and our competitors will tell you we are showing really good marks in that respect. That means that we should continue to focus on that service. I it is a big issue with Canadians, that there be adequate financial services to meet the small business person's requirements.

Just to wrap up on that subject-matter, we have also established some alliances. For example, we have an alliance with Equifax so that the small business person will have easy access to credit ratings on clients to whom they may be selling goods or services, this sort of thing. We also have an alliance with a payroll firm, a national and international payroll firm that provides payroll services to the employer and the employees of those small businesses. We have attempted to enhance in pieces that kind of full level service within that territory.

**Mr. Knight:** Also, the Province of Ontario has enacted legislation which will enhance our capacity for business loans, so we are doing market research and everything else in preparation to make moves in that regard in the coming months.

**Senator Meighen:** I hope your presence here today is not taking you away from the committee hearings over in the House, where you might get all kinds of market intelligence.

Could I just very briefly follow up on a question prompted by Senator Stewart's remarks and put it the same way. If you get into the auto leasing business and some of your customers become successful and buy a dealership, they will want you to finance the dealership. You will be financing the dealership, and you will also have control over the people who lease cars. That is the criticism on letting the banks get into the business. Is there not a conflict here? How would you avoid that conflict?

**Mr. Downey:** You had better believe we would not do it.

## [Translation]

rationaliser nos opérations, notre réseau de caisses de crédit, afin que, lorsque nous décidons de nous spécialiser dans un domaine en particulier, nous puissions y parvenir avec professionnalisme, autrement dit, trouver les bonnes personnes pour concevoir et offrir le service. Nous avons un programme national appelé *Strictly Business* et qui s'adresse au public. Nous ne crierons pas nos plans d'avenir sur les toits et je suis certain que nos amis des banques ne nous indiqueront pas les leurs eux non plus. Nous avons mis sur pied ce programme à l'intention des petites entreprises pour aider les membres intéressés à se lancer en affaires, pour aider des gens qui lancent de petites entreprises individuelles ou des petites entreprises qui prennent un peu d'expansion. Nous avons tenté de prêter attention à ce marché. Nous estimons que ces clients ont besoin d'une gamme complète de services financiers et que, par conséquent, il nous incombe, en tant que réseau de caisses de crédit, de nous assurer que nous leur fournissons ces services.

Nous avons beaucoup misé sur ce service, qui grandit avec la demande. Nous ne pouvons pas encore affirmer avoir pris notre part du marché de la petite entreprise. Les résultats de divers sondages sur les caisses de crédit et sur nos concurrents indiquent cependant que nous faisons très bonne figure à cet égard. Cela veut dire que nous devrions continuer de miser sur ce service. Je sais que les Canadiens se soucient beaucoup qu'il existe des services financiers suffisants pour répondre aux besoins du petit entrepreneur.

Enfin, nous avons également conclu des alliances. Ainsi, nous avons une alliance avec Equifax, afin que les petits entrepreneurs aient facilement accès à des services d'évaluation de crédit des clients à qui ils vendent des produits et des services. Nous avons aussi une alliance avec une entreprise nationale et internationale qui offre des services de paie à l'employeur et aux employés de ces petites entreprises. Nous avons tenté de progresser peu à peu vers des services complets dans ce secteur.

**M. Knight:** La province de l'Ontario a également adopté une loi qui accroîtra notre capacité d'accorder des prêts commerciaux. Nous effectuons donc les recherches et les autres préparatifs en vue d'agir en ce sens dans les mois qui viennent.

**Le sénateur Meighen:** J'espère que votre présence ici aujourd'hui ne vous empêche pas de témoigner aux séances des comités de la Chambre, où vous pourriez peut-être obtenir toutes sortes de renseignements sur le marché.

Puis-je revenir brièvement sur une question qui découle des remarques du sénateur Stewart et que je poserai dans les mêmes termes. Si vous vous lancez sur le marché du crédit-bail automobile et que certains de vos clients réussissent en affaires et achètent un concessionnaire, ils voudront que vous financiez cet achat. Vous aurez ainsi le contrôle sur ceux qui font du crédit-bail automobile. C'est l'objection formulée pour empêcher les banques d'entrer dans ce secteur. N'y a-t-il pas un conflit d'intérêts? Comment l'évitez-vous?

**M. Downey:** Croyez-en ma parole, nous ne le ferions pas.



*[Text]*

There is no question that there will be situations of the nature that you describe because that is the general trend. From the standpoint of coping with the situation, I would try to assure you that we really do believe in full disclosure of those conflicts of interest and in making clear our conflict of interest guidelines.

With respect to control, these credit unions are locally owned and locally controlled by the membership. They are autonomous organizations. They are not one big network controlled from the national office, by no means. Our control structure really has our members at the top. It is an inverse control structure to the traditional one. From that standpoint, there are a lot of safety valves. I guess I would say that I think that we as a credit union system are there to provide those financial services to the members on a sound basis and in an effective manner, without running into those types of business conflicts. We are there to provide the service to the individuals.

**Senator Perreault:** On a per capita basis, which province has the most credit union service available?

**Mr. Downey:** The largest credit union base is in British Columbia. As far as the dollars are concerned and the largest credit union base with the largest number of members is Ontario.

**Senator Perreault:** It is very strong in my home province of British Columbia. It was a difficult time in 1994 for some parts of the country. Did your asset base increase despite all the down trends in some parts?

**Mr. Downey:** Yes, it did. It increased in 1994 over 1993 by approximately eight per cent.

**Senator Perreault:** Did your membership increase as well?

**Mr. Downey:** We had a slight increase in membership. About 4.4 million Canadians are members of our credit union system.

**Senator LeBreton:** I am one of those 4.4 million Canadians, and I have my mortgage with a credit union, which is much better than a bank I might add. Obviously, your base is still very much the individual consumer. What percentage of that base is the individual consumer and what percentage have you earmarked for small business, as you try to get into the small business market?

I am particularly interested in the small business side from the point of view that with the banks women entrepreneurs tend — and you have seen the reports recently — to have more difficulty getting loans, and when they do get a loan they pay a higher percentage in interest. I think the figure quoted was at least one percent higher. My question is as individual members progress and decide to go into some kind of business enterprise, what percentage of your membership do you foresee being small business? I will just put the pitch in that I hope women will be treated equally by credit unions when they seek financing to go into a small business.

*[Traduction]*

Il va sans dire qu'il y aura des situations du genre de celles que vous décrivez, parce que c'est la tendance générale. En ce qui concerne notre réaction face à une telle situation, je vous assure que nous croyons vraiment à une transparence totale au sujet de ces conflits d'intérêts et à la nécessité de nous doter de lignes directrices très claires sur les conflits d'intérêts.

Quant au contrôle, les caisses de crédit sont contrôlées localement par les membres, qui en sont propriétaires. Ce sont des organisations autonomes. Il ne s'agit pas d'un grand réseau contrôlé à partir du bureau national, loin de là. C'est une structure de contrôle contraire à la structure classique. De ce point de vue, il y a de nombreuses soupapes de sûreté. Je pense que les caisses de crédit sont capables d'offrir ces services financiers aux membres avec prudence et efficacité sans se placer dans des situations délicates de ce genre. Nous sommes là pour offrir des services aux particuliers.

**Le sénateur Perreault:** Par habitant, quelle province compte le plus grand nombre de caisses de crédit?

**M. Downey:** La plus grosse base est en Colombie-Britannique. En termes monétaires et d'après le nombre de membres, l'Ontario vient au premier rang.

**Le sénateur Perreault:** Le mouvement est très fort dans ma province, la Colombie-Britannique. L'année 1994 a été très difficile dans quelques régions du pays. Votre actif a-t-il augmenté malgré ces tendances à la baisse dans certaines régions?

**M. Downey:** Oui, il a augmenté. Il s'est accru d'environ 8 p. 100 entre 1993 et 1994.

**Le sénateur Perreault:** Le nombre de membres a-t-il augmenté lui aussi?

**M. Downey:** Nous avons remarqué une légère hausse du nombre de membres. Environ 4,4 millions de Canadiens font partie de notre réseau de caisses de crédit.

**Le sénateur LeBreton:** Je compte parmi ces 4,4 millions de Canadiens et j'ai un emprunt hypothécaire auprès d'une caisse de crédit, qui offre de bien meilleures conditions que les banques, soit dit en passant. Votre base comprend évidemment encore surtout des particuliers. Quel est le pourcentage de particuliers et quel pourcentage de petites entreprises aimeriez-vous atteindre grâce à vos efforts en vue de percer le marché de la petite entreprise?

Je m'intéresse tout particulièrement aux petites entreprises dans la perspective des femmes d'affaires, qui ont tendance (vous avez sans doute vu les rapports récents) à avoir plus de mal à obtenir un prêt et à payer des taux plus élevés lorsqu'on leur accorde un prêt. Je pense que l'écart signalé est d'au moins un point de pourcentage. Puisque les particuliers membres des caisses évoluent et décident de se lancer en affaires, quel pourcentage de vos membres seront des petites entreprises, selon vous? J'espère simplement que les femmes sont traitées sur un pied d'égalité par les caisses de crédit lorsqu'elles demandent du financement pour lancer une petite entreprise.

[Texte]

**Mr. Downey:** Senator, I can assure you that our lady members and women are treated as equally as all other members, and "equal" and "fair" are words that are important to us. As to the percentage of credit union business related directly to small business, I believe our numbers are in the range of about 9 per cent and growing.

**The Deputy Chairman:** Your organization, your system, owns and controls two reasonably large insurance companies I understand, CUMIS and The Co-operators, right?

**Mr. Downey:** That is correct. We do not totally own and control Co-operators, but we are shareholders in Co-operators Insurance Company, and large cooperatives in Canada also are shareholders of Co-operators, the wheat pools and federated cooperatives for example.

**The Deputy Chairman:** And CUMIS is one of them as well?

**Mr. Downey:** The credit union system does own and control CUMIS.

**The Deputy Chairman:** Mr. Knight said that you owned brokerage operations in B.C. How do you distribute elsewhere; is it through brokers?

**Mr. Knight:** It is through the CUMIS Group and Co-operators which own an outfit called CUIS, which is a combination of the two. We provide the insurance products on deposits, et cetera, through that program. Then we have a growing wing called Member Care, and the legislation within each province determines the manner in which it is distributed.

**The Deputy Chairman:** Do you deal through the independent insurance brokerage system?

**Mr. Knight:** No. Co-operators has a lot of independent brokers but not CUMIS. CUMIS was built around individual insurance related to deposits, et cetera, and loans within the credit union. It is expanding into CUIS now, very tentatively, through a program called Member Care, and in a number of instances it is able to provide those products either right on site or from close by or can handle additional products through the credit union. That service is being offered in Saskatchewan, but it gets complicated by province.

**The Deputy Chairman:** Without complicating it, I will try to get to the point that I am trying to make here. You have 1100 autonomous cooperatives, around there. They can do what they want, presumably.

**Mr. Knight:** That is right.

**The Deputy Chairman:** Going back to Senator Oliver's point, how do you manage to keep a wall between the various bits and pieces of information that you might get from a member when he comes in to get a loan for a mortgage and insurance coverage, or any other services you offer? How can you impose privacy on autonomous operations and those that are seemingly all very much working together?

[Translation]

**M. Downey:** Sénateur, je peux vous assurer que chez nous, les femmes sont traitées sur un pied d'égalité avec les autres membres et que l'égalité et l'équité sont des notions importantes pour nous. En ce qui concerne le pourcentage des opérations des caisses de crédit se rapportant directement aux petites entreprises, je pense qu'il est d'environ 9 p. 100 et à la hausse.

**Le vice-président:** Votre organisation, votre réseau, possède et contrôle deux compagnies d'assurances assez importantes si je ne m'abuse, CUMIS et The Co-operators, n'est-ce pas?

**M. Downey:** C'est exact. Nous ne possédons pas et ne contrôlons pas complètement Co-operators, mais nous sommes actionnaires de la Co-operators Insurance Company. De grandes coopératives canadiennes sont aussi actionnaires, notamment les coopératives de blé et les coopératives fédérées.

**Le vice-président:** Et CUMIS en fait partie aussi, n'est-ce pas?

**M. Downey:** Le réseau de caisses de crédit possède et contrôle CUMIS.

**Le vice-président:** M. Knight a déclaré que vous possédez une entreprise de courtage en Colombie-Britannique. Comment offrez-vous le service ailleurs, par l'entremise des courtiers?

**M. Knight:** Par l'entremise du CUMIS Group et de Co-operators, qui possède une entreprise appelée CUIS et regroupant les deux. Nous offrons notamment des produits d'assurance-dépôts par l'entremise de ce programme. Nous avons aussi un volet en expansion appelé *Member Care*, et les lois de chaque province déterminent comment nous pouvons offrir ces services.

**Le vice-président:** Faites-vous affaire avec le réseau des courtiers d'assurances indépendants?

**M. Knight:** Non. Co-operators a un grand nombre de courtiers indépendants, mais pas CUMIS. CUMIS repose sur l'assurance individuelle relative aux dépôts, par exemple, et aux prêts accordés par la caisse de crédit. Cette société s'élargit désormais dans CUIS, très prudemment, grâce à un programme appelé *Member Care*. Dans certains cas, il est possible d'offrir ces produits sur place ou tout près ou d'offrir des produits supplémentaires par l'entremise de la caisse de crédit. Ce service est offert en Saskatchewan, mais la province met des bâtons dans les roues.

**Le vice-président:** Sans vouloir être compliqué, j'essaierai d'exposer clairement mon raisonnement. Il y a 1 100 coopératives autonomes. Elles peuvent faire ce qu'elles veulent, je suppose.

**M. Knight:** C'est exact.

**Le vice-président:** Pour en revenir à l'argument du sénateur Oliver, comment maintenez-vous une cloison étanche entre les divers éléments d'information que vous pouvez obtenir sur un membre lorsqu'il vient vous demander un prêt hypothécaire et une police d'assurance ou d'autres services que vous offrez? Comment pouvez-vous imposer la protection des renseignements personnels à des organisations indépendantes et à celles qui semblent toutes travailler main dans la main?



**[Text]**

**Mr. Knight:** At the provincial level are very strict regulatory regimes that control all of the privacy issues related to those individual credit unions. The regulatory bodies, if I understand it correctly, in the Provinces of Saskatchewan, Alberta, B.C. are very strict and very clear. As new products are brought on those standards are spelled out and maintained. In the Province of British Columbia, where insurance agencies can be owned as subsidiaries, the rules are very clear between the primary credit union and the subsidiary they own.

**The Deputy Chairman:** I know that the rules are there, there are lots of rules all over the place, but whether they are abided by is the thing. Senator LeBreton said that she has a mortgage with your operation. How would you prevent your insurance operation from using the information she has disclosed in order to get the mortgage in soliciting her?

**Mr. Knight:** It is very simple, the rules are very strict, and we are one of the most regulated institutions on the face of the earth. We even have double regulation at the central level, between federal regulators and provincial regulators. Between our stabilization funds and our regulatory regimes, there is no industry like the deposit-taking industry with the level of regulation in this general area.

Further, we would be prepared to accept higher standards than what an insurance agent now passes to become an insurance agent, if that is what is required by the officials of government, and we will meet them. As well, we would be happy to accept, on this particular issue, strong compliance and conviction rules, because the fundamental role of a deposit-taking institution is to maintain its integrity in terms of that depositor who comes through the door.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for your presentation.

**Le vice-président:** Nous avons comme deuxième groupe les représentants de l'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec. Le président de l'Association, M. Guy Duhaime prend place à la table. Je vais lui demander de bien vouloir présenter ses associés.

Encore une fois, je dois vous dire que l'on aimerait tout de même garder les présentations, les questions et les réponses aussi brèves que possible pour que l'on puisse tous déjeuner à une heure assez raisonnable. Je ne veux pas, par contre, vous presser indûment.

**M. Guy Duhaime, président, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** Je vais commencer les présentations. M. Jacques Foucault est à mon extrême gauche. Il est responsable du comité des affaires législatives à l'AIAPQ. À ma gauche, Mme Suzanne Hardy-Lemieux, qui est avocate chez Tremblay, Bois, Mignault, Duperrey & Lemay de Québec, et qui est consultante auprès de l'AIAPQ. Elle est auteur de *L'assurance de personnes au Québec* et titulaire, depuis 1980, d'un «master of jurisprudence in the law of insurance» de l'Université de Birmingham en Angleterre. À ma droite, maître Denis Savard, qui est président de l'Institut des Assureurs-vie agréés du Québec (AVA) chez nous.

**[Traduction]**

**M. Knight:** Au niveau provincial, des régimes réglementaires très sévères contrôlent tous les aspects de la protection des renseignements personnels relatifs à chaque caisse de crédit. Si je comprends bien la situation, les organismes réglementaires en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique sont très stricts et très clairs. À mesure que de nouveaux produits sont lancés, les normes sont établies et appliquées. En Colombie-Britannique, où les agences d'assurances peuvent être des filiales, les règles sont très claires en ce qui concerne les liens entre la caisse de crédit primaire et sa filiale.

**Le vice-président:** Je sais qu'il y a des règles, il y en a partout, mais ce qui importe c'est qu'elles soient suivies. Le sénateur LeBreton a déclaré avoir contracté un emprunt hypothécaire chez vous. Comment empêchez-vous le service d'assurance d'utiliser l'information qu'elle a fournie quand elle a demandé son prêt hypothécaire?

**M. Knight:** C'est très simple, les règles sont très strictes et nous sommes l'une des institutions les plus réglementées au monde. Il y a même une double réglementation au niveau central, entre les autorités fédérales et les autorités provinciales. Avec notre fonds de stabilisation et nos régimes réglementaires, aucune industrie n'est aussi réglementée dans ce domaine général que celle des dépôts.

De plus, nous serions disposés à accepter des normes plus élevées que celles que doit atteindre actuellement un candidat qui veut devenir agent d'assurances, si le gouvernement l'exige. Nous serons à la hauteur. De plus, nous serions heureux d'accepter, à ce sujet, des règles très strictes d'observation et de fortes peines en cas d'infraction, parce que le rôle fondamental d'une institution de dépôt, c'est de maintenir son intégrité face au déposant qui entre chez elle.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, messieurs, de votre exposé.

**The Deputy Chairman:** Our second group of witnesses is from the Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec [Life Underwriters Association of Quebec]. The President of the Association, Mr. Guy Duhaime, is coming to the table. I would ask him to please introduce his associates.

Once again, I would like to tell you that we would like to keep the presentations and questions and answers as brief as possible so that we can break for lunch at a reasonable hour. On the other hand, I do not want to rush you.

**Mr. Guy Duhaime, President, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec [Life Underwriters Association of Quebec]:** I will begin the introductions. On my far left is Mr. Jacques Foucault, head of the legislative affairs committee at the AIAPQ. Also on my left, Ms Suzanne Hardy-Lemieux, a lawyer with Tremblay, Bois, Mignault, Duperrey & Lemay of Quebec and a consultant to the AIAPQ. She is the author of *L'assurance des personnes au Québec* and in 1980 was granted a Master's Degree in the Law of Insurance by the University of Birmingham, England. To my right is Mr. Denis Savard, President of the Institut des Assureurs-vie agréés du Québec (AVA).



## [Texte]

Au grand désespoir des interprètes, je vais tenter de faire la majorité de la présentation en français, mais je ferai aussi quelques remarques en anglais. Alors, je m'en excuse parce que je sais qu'ils doivent faire des acrobaties parfois.

**Le vice-président:** Nos gens sont très habiles, monsieur Duhaime. Je suis sûr qu'ils seront capables de vous accommoder.

**Mr. Duhaime:** The Association des intermédiaires en assurance des personnes du Québec, the Life Underwriters Association of Quebec, wishes to thank the committee for inviting it to present its comments at the 1995 hearings on developments in the Canadian financial sector since the last amendments in 1992 to the statutes governing the institutions.

AIAPQ, which is a mandatory association, represents nearly 13,000 life underwriters and agents in Quebec and was founded in 1989. It has been given a two-fold mission by the Quebec National Assembly: First, to protect the investing and saving public and second, to develop and control the quality of professional services provided to consumers by its members and to ensure compliance with the strict code of conduct. In fact, we act more like a professional order than an association, so the name is somewhat of a misnomer.

In recent years, the association has established its reputation across Canada by setting high professional training and guidance objectives for those persons who are called upon to provide professional insurance services to consumers.

Elle a élaboré des contenus de formation très avancés et favorisé l'accroissement de la compétence chez ses membres en leur facilitant l'accès à des titres bien définis correspondant à des niveaux d'expertise soigneusement évalués, soit les titres d'assureur-vie certifié ou d'assureur-vie agréé.

Certified insurers or CLUs, Chartered Life Underwriters are equivalent to the chartered accountant in the accounting profession.

Elle conçoit et gère les mécanismes de perfectionnement qui permettent de parfaire la formation des diplômés et contribue à la définition et à la mise en place des programmes de formation continue dispensés par le secteur public et par ses propres instances.

Consciente de l'évolution rapide de la profession d'intermédiation financière, dans le contexte du décloisonnement, l'AIAPQ a mis à la disposition de ses membres les outils nécessaires pour en faire des conseillers financiers polyvalents, ce qu'ils sont pour la plupart en plus de posséder une expertise de pointe en assurance de personnes.

Afin de mieux servir et de protéger le public épargnant, l'association a mis en place des structures efficaces en matière de déontologie et de discipline, et elle entend ouvrir à des représentants du public (et cela, tout bientôt) l'accès à plusieurs de ses activités fonctionnelles liées à la protection des investisseurs.

Dans le cadre des présentes audiences, l'AIAPQ entend diriger ses commentaires vers les questions liées à la protection du public et à la stabilité des institutions financières.

## [Translation]

I apologize to the interpreters - I am going to try to give most of my presentation in French, with a few remarks in English. I know they must perform acrobatics sometimes.

**The Deputy Chairman:** Our people are very competent, Mr. Duhaime. I am sure they will be able to keep up.

**M. Duhaime:** L'Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec tient à remercier le comité de l'avoir invitée à présenter ses commentaires lors des audiences de 1995 portant sur l'évolution du secteur financier canadien depuis les dernières modifications aux lois régissant les institutions, en 1992.

L'AIAPQ, qui est une association obligatoire, regroupe près de 13 000 agents et courtiers en assurance de personnes du Québec et a été fondée en 1989. Elle s'est vue confier par le législateur une double mission: premièrement, protéger le public investisseur et épargnant et deuxièmement, développer et contrôler la qualité des services professionnels offerts aux consommateurs par ses membres et assurer le respect d'une déontologie rigoureuse. D'ailleurs, nous sommes davantage un ordre professionnel qu'une association, de sorte que le nom porte un peu à confusion.

Au cours des dernières années, l'Association a établi sa réputation dans l'ensemble du Canada en fixant des objectifs élevés de formation professionnelle et d'encadrement des personnes appelées à offrir des services professionnels d'assurance aux consommateurs.

It has designed highly advanced training courses for its members and enhanced their skills by helping them earn well-defined qualifications corresponding to carefully evaluated levels of expertise: the designations of Certified Life Underwriter and Chartered Life Underwriter.

Les assureurs-vie agréés sont un peu l'équivalent des comptables agréés dans la profession comptable.

It designs and manages professional development mechanisms for furthering graduates' training and assists in the development and implementation of continuing training programs provided by the public sector and its own authorities.

Being aware of the rapid developments in the underwriting profession in the context of the deregulation of services and institutions, AIAPQ has provided its members with the necessary tools to become versatile financial advisers, which most of them are, in addition to having cutting-edge life underwriting expertise.

In order to better serve and protect the saving public, the Association has introduced effective ethical and disciplinary structures and intends in the near future to provide public representatives with access to a number of its operational investor protection activities.

As part of these hearings, AIAPQ intends to comment on issues concerning public protection and the stability of Canadian institutions.

*[Text]*

Le comité sénatorial, dans sa convocation aux présentes audiences, nous demande d'exclure les discussions sur les fondements des réformes mises en oeuvre en 1992.

Cependant, le comité propose de commenter le document. Il propose également des sujets de réflexion généraux qui concernent principalement le droit du consommateur, la protection du consommateur et l'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur financier.

Nous ne commenterons pas l'ensemble de tous les points mais, pour les membres du comité, nous ferons certaines observations à caractère général et spécifique.

En premier lieu, nous désirons souligner que, de façon générale, la réforme des institutions faite en 1992 a eu des effets positifs sur l'ensemble des institutions en libéralisant finalement un peu la propriété des institutions.

Nous croyons que le secteur bancaire et le secteur de l'assurance, entre autres, ont été à même de tirer bénéfice des nouvelles ouvertures contenues dans la loi révisée. Le législateur est cependant, estime l'AIAPQ, allé aussi loin qu'il était souhaitable en matière de déréglementation et de décloisonnement. Il ne saurait aller plus loin en accordant aux institutions bancaires un accès universel à d'autres secteurs d'activité sans mettre en péril la santé d'autres institutions financières et, finalement, la sécurité des consommateurs.

C'est d'ailleurs pour cela que l'on met un léger bémol à l'expression de notre satisfaction face aux réformes déjà édictées en 1992. En effet, il appert que les banques à charte ont été les grandes gagnantes, toutes catégories, des réformes récentes, et que le consommateur n'y trouve pas nécessairement toujours son avantage.

La question de la vente de produits d'assurance par les banques est importante pour les consommateurs ainsi que nos institutions financières canadiennes. Nous y ferons donc référence en commentant le document du ministère des Finances qui trace un tableau de la situation des institutions après deux ans de fonctionnement seulement sous l'empire des lois révisées.

Si on fait un peu le retour sur le bilan de révision 1992, le document qui a été soumis au comité par le ministre des Finances du Canada trace un bilan partiel de l'évolution des institutions de 1992 à 1994.

Ce bilan nous démontre que, depuis 1992, les banques à charte ont acquis ou créé 10 sociétés de fiducie. Les banques à charte ont créé ou acquis trois compagnies d'assurances. En fait, ce sont de très petits joueurs qui ont été acquis.

Pendant ce temps, trois compagnies d'assurances ont malheureusement fait faillite, dont une société de grande taille, sur laquelle vous avez fait une très belle recherche et sur laquelle nous sommes venus faire nos représentations et nos recommandations dernièrement.

Alors visiblement, les tendances observées depuis 1992 indiquent que, après avoir acquis les plus grandes maisons de courtage en valeurs mobilières, les banques canadiennes ont mis la main sur les principales sociétés de fiducie et s'approprient maintenant à faire la même chose avec le marché de l'assurance.

*[Traduction]*

In its invitation to these hearings, the Senate Committee asked us to exclude discussion of the bases of the reforms implemented in 1992.

However, the Committee suggested that witnesses comment on the document. It also proposed general topics mainly concerning consumer rights, consumer protection and the use of new technologies in the financial sector.

AIAPQ does not wish to comment on all the points set forth, but it does want to make certain general and specific observations to committee members.

First, we wish to emphasize that the 1992 reform of financial institutions generally had positive effects on the institutions as a whole, in particular by liberalizing policies on institutional ownership.

We believe that the banking and insurance sectors, among others, have been in a position to benefit from the new openings afforded by the revised act. AIAPQ considers, however, that Parliament has gone as far as it should with deregulation and decompartmentalization. It can go no further in granting banking institutions universal access to other sectors without undermining the health of other financial institutions and consumer safety.

Furthermore, we must temper our satisfaction with the reforms introduced in 1992. It appears that the chartered banks have emerged from the recent reforms as the big overall winners, and not necessarily always to consumers' benefit.

The issue of banks' selling insurance products is important for consumers and our financial institutions. We shall therefore refer to it by commenting on the Department of Finance's document which sets out the institutions' situation after two years of operating under the statutes revised in 1992.

Looking back on the report card for the 1992 review, the document submitted to the Committee by the Department of Finance Canada provides a partial picture of the institutions' development in Canada from 1992 to 1994.

This picture shows us that the Canadian chartered banks have acquired or founded 10 trust companies since 1992. The chartered banks have also created or purchased three insurance companies. In fact, these are very small players that were acquired.

During that time, three insurance companies have unfortunately gone bankrupt, including one large corporation (you looked into this quite extensively, and we came before you with our comments and recommendations on this recently).

The trends observed since 1992 clearly indicate that, after acquiring the largest securities brokerage firms, the Canadian banks have laid their hands on the major trust companies and are now preparing to do the same in the insurance market.



## [Texte]

Depuis 1992, le secrétaire d'État, M. Doug Peters, lors d'une allocution devant l'Institut canadien, disait:

Les banques canadiennes ont acquis ou créé des sociétés de fiducie et les banques canadiennes ont commencé à créer ou acquérir des compagnies d'assurance et à vendre de l'assurance.

Le fait est que les banques canadiennes sont les institutions les plus riches et les plus capitalisées que l'on retrouve dans ce pays. Elles ont grandi à l'intérieur d'une serre à deux étages où cinq ou six trous étaient ménagés pour permettre à certaines institutions de pousser jusqu'au deuxième niveau, les autres étant constamment émondées pour les maintenir dans leur premier niveau.

Aujourd'hui, ouvrir totalement le marché de tous les services financiers aux institutions bancaires canadiennes signifie donner aux banques à charte l'occasion de faire disparaître d'autres secteurs financiers distincts.

The Canadian banks' 1994 profits alone would enable them to acquire two or three of the largest insurance companies in Canada, or roughly more than 50 smaller companies. When we are talking about large institutions we are talking about Great West Life, Sun Life and big institutions like that.

Quelles seront les conséquences de cet envahissement pour la structure de l'industrie canadienne? Nous croyons que l'écroulement du marché de l'assurance aura des répercussions sur certaines institutions du secteur de l'assurance et contribuera à entraîner la liquidation de nouvelles institutions. Même une entreprise solidement capitalisée peut éprouver des difficultés face à une concurrence disproportionnée.

Massive entry by the banking institutions into the insurance industry would considerably destabilize the markets, and instability always comes at a high cost, particularly in the financial sector where notions of trust and stability are truly of the essence.

Et ce, d'autant plus que la protection gouvernementale des dépôts bancaires crée déjà chez les consommateurs l'impression que leurs épargnes sont mieux protégées dans une institution bancaire.

Mais nous attirons l'attention de ce comité sur le fait que cette réalité est totalement contraire au premier test que doit passer une législation, selon le président du comité, M. Kirby.

Plus les banques à charte vont s'emparer de fortes parts du marché des assurances, comme elles l'ont fait dans le secteur du courtage et de la fiducie, plus la concurrence sera restreinte, moins la gamme des institutions sera variée et l'offre diversifiée.

What we think is that we will have a lesser range of institutions and so a lesser range of products and supplies.

En outre, les institutions financières canadiennes de tous les secteurs, y compris celui des assurances, n'ont pas le capital requis pour concurrencer équitablement les banques à charte. Il n'y a pas d'équité dans la concurrence à ce chapitre.

Finalement, les Canadiens sont en droit de s'interroger sur la nature véritable des économies que les institutions financières

## [Translation]

As Secretary of State Doug Peters stated in an address to the Canadian Institute, since 1992,

The Canadian banks have acquired or created trust companies and the Canadian banks have begun to create or acquire insurance companies and sell insurance.

The fact is that Canadian banks are the richest and most highly capitalized institutions in this country. They have grown within a two-storey greenhouse in which five or six holes have been made to enable certain institutions to grow up to the second level, the others being constantly pruned back to keep them on the first.

Today, totally opening the market for all financial services to the Canadian banking institutions means affording the chartered banks the opportunity to wipe out other separate financial sectors altogether.

Les seuls profits des banques canadiennes en 1994 leur permettraient d'acquérir deux ou trois des plus grandes sociétés d'assurances du Canada, ou une cinquantaine de sociétés de plus petite taille. Par grandes sociétés, nous entendons la Great-West, la Sun Life et de grandes institutions de ce genre.

What will be the consequences of this invasion for the structure of the Canadian industry? We believe that skimming off the top of the insurance market will have repercussions for certain institutions in the insurance sector and will mean the winding up of new institutions. Even a solidly capitalized business can experience serious difficulties when faced with disproportionate competition.

Une entrée massive des institutions bancaires dans le secteur de l'assurance créerait une instabilité considérable dans les marchés. Et l'instabilité entraîne toujours des coûts importants, surtout dans le secteur financier où les notions de confiance et de stabilité sont véritablement le nerf de la guerre.

Particularly since government protection of bank deposits has already given consumers the impression that their savings are better protected in a banking institution.

However, we draw this Committee's attention to the fact that this situation is totally contrary to the first test which, according to the Chairman of this Committee, Mr. Kirby, a statute must pass.

The more the chartered banks take over large portions of the insurance market, as they have done in the brokerage and trust industries, the more limited competition will be, the less varied the range of institutions and the less diversified the supply.

Nous pensons que l'éventail des institutions sera moins grand et qu'il y aura donc une gamme réduite de produits et services.

Moreover, Canadian financial institutions in all industries, including insurance, do not have the necessary capital to compete fairly with the chartered banks. There is no fairness in this kind of competition.

Lastly, Canadians are entitled to question the true nature of the savings which the banking institutions claim to be making



*[Text]*

prétendent leur faire réaliser. Certaines banques affirment que la vente des assurances en succursales peut faire économiser jusqu'à 20 ou 25 p. 100 aux consommateurs.

Our association questions how those savings are achieved. Nothing requires the bank to keep separate accounts for the costs involved in setting up branch insurance services. It is clear, however, that introducing such services entails high costs, which appear to be simply entered in the general expenditure account for the banks' activities. That is real for the products already sold in the banking institution. Consequently, AIAPQ requests that the banks be required to record these costs in a separate account and that those costs be considered in the rate schedule of insurance services provided by the banks. This kind of measure will prevent insurance products from being sold at a loss by certain institutions and used as a loss leader while the service is being introduced.

J'aborde maintenant la question de l'orientation des lois sur le consommateur. Afin d'orienter vers le consommateur les lois régissant les institutions financières, l'AIAPQ recommande au comité de promouvoir un contrôle extrêmement rigoureux de la pratique des professions financières.

Il n'appartient pas au gouvernement canadien de régir lui-même les professions ou le commerce de l'assurance, qui relèvent des compétences des provinces, mais il doit indiquer dans les champs qu'il régit, notamment les opérations bancaires, sa volonté de voir les activités soumises à une réglementation rigoureuse lorsqu'il les autorise à sortir de son propre champ de juridiction.

Toutefois, si la réalité évoluait différemment, sous l'impact d'un cadre législatif permissif envers les institutions bancaires, nous estimons impératif que les intermédiaires soient au moins encadrés par les mêmes lois et les mêmes règlements.

Rappelons-nous que la vente de l'assurance est une opération qui est bien davantage liée à un service à long terme qu'une opération transactionnelle, comme un dépôt bancaire ou un retrait.

L'individu qui acquiert une assurance a le droit fondamental de savoir qui la lui vend, quelle est la situation financière de l'institution, mais aussi ce qu'impliquent réellement le contrat d'assurance et ses diverses clauses, ce qu'il advient dans certaines situations particulières. L'assuré entrera plusieurs fois en communication avec son agent ou son courtier pour obtenir des renseignements sur son contrat, pour emprunter sur son capital, pour mieux planifier ses finances, et cetera.

Le service doit être garanti intégralement à l'assuré, quel que soit le cadre institutionnel dans lequel il acquiert son assurance. Or, il y a déjà des abus dans la vente de produits d'assurance (je devrais peut-être même dire de sous-produits d'assurance) qui sont présentement vendus via les institutions bancaires.

Mme Hardy-Lemieux pourra, lors de la période des questions, vous donner des cas bien précis où il y a des abus présentement dans le système.

*[Traduction]*

available to them. Some banks state that branch insurance sales can save consumers up to 20 per cent or 25 per cent.

Notre association s'interroge sur l'origine de ces économies. Rien, en effet, n'oblige les banques à comptabiliser séparément les coûts inhérents à la mise en place de services d'assurance dans les succursales. Or, il est évident que cette mise en place entraîne des coûts élevés qui semblent être simplement comptabilisés au compte des dépenses générales des activités des banques. C'est la réalité en ce qui concerne les produits déjà vendus dans les institutions bancaires. Par conséquent, l'AIAPQ demande que ces coûts soient obligatoirement comptabilisés dans un compte séparé et considérés dans la tarification des services d'assurance offerts par les banques. Une telle mesure évitera que les produits d'assurance soient vendus à perte par certaines institutions et utilisés comme produit d'appel durant la période de lancement du service.

I would now like to discuss orienting legislation toward the consumer. In order to orient the statutes governing the financial institutions toward the consumer, AIAPQ recommends that the Committee promote extremely strict control of the practice of the financial professions.

The onus is not on the Canadian government to govern the professions or the insurance business, which come under provincial jurisdiction, but it must indicate in the fields it regulates, in particular banking operations, its will to see activities submitted to strict regulation where it authorizes them to go beyond its own area of jurisdiction.

However, if matters evolve differently under the impact of a legislative framework that is permissive toward banking institutions, we feel it is absolutely imperative that underwriters be at least governed by the same statutes and regulations.

It should always be borne in mind that the sale of insurance is a transaction much more like a long-term service than a bank transaction like a bank deposit or withdrawal.

Individuals who purchase insurance have the fundamental right to know who is selling it to them, the financial situation of the institution, what the insurance contract and its various clauses really entail and what will happen in certain specific situations. The policyholder will communicate on a number of occasions with his agent or broker to obtain information on his policy, to borrow against his policy, to plan his finances more effectively and so on.

The service must be fully guaranteed for the policyholder, whatever the institutional framework in which he purchases his insurance. However, there have already been abuses in the sale of insurance products — I should perhaps call them "insurance by-products" — to consumers.

During the question period, Ms. Hardy-Lemieux can give you some examples of abuses that currently occur in the system.

## [Texte]

Certaines banques vendent, sans donner de choix véritables ou de conseils éclairés, des produits que l'on peut qualifier de bas de gamme, des produits n'offrant pas toutes les qualités ou même le rendement des produits vendus par les intermédiaires au nom des assureurs.

Ordinary clerks with scant training engage in simplistic telemarketing, while others sell products, the implications of which they are unable to explain.

The banks can make associate sales without anyone requiring them to adhere to the sort of code of conduct already firmly in place in organizations such as AIAPQ. The banks do not appear to recognize either the authority of institutions such as ours, which are created by provincial legislatures and vested with legal power, or the provinces' authority in sectors in which they enter.

Est-ce que le consommateur pourrait être contraint d'acheter des produits dans une institution financière?

Je sortirai un peu du texte pour dire que, évidemment, il sera sûrement très difficile de prouver qu'il y a eu coercition ou qu'il y a eu des pressions indues lors de l'acquisition d'un prêt. Toutefois, dans la pratique...

We know that when you go for a loan or credit margin, sometimes you are not really in a good position to discuss other areas of the proposal. For example, if you request a credit margin of \$1 million for your operation, maybe they will just say, "Okay, no problem, just sign here for the loan and there for the insurance." We think that at that point the client will not have had the time to analyse his needs sufficiently to choose a product. We know that for sure the law says that it is not supposed to be like that. In fact, between three walls and a closed door anything can be said.

Au niveau du contrôle provincial des activités des banques dans certains domaines, il n'existe aucune disposition de loi permettant le contrôle de ces principes fondamentaux, ni aucune structure capable d'en répondre. Qui accueillera les plaintes du citoyen qui s'est vu imposer une assurance avec un emprunt? Qui, à un autre chapitre, s'assurera que les institutions bancaires n'utilisent pas les banques de données personnelles à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été constituées?

La structure fédérale d'encadrement des institutions est très limitée. Nous souhaitons qu'il en soit toujours ainsi. Mais il existe au niveau provincial des structures de contrôle et de surveillance, et l'AIAPQ elle-même est un organisme majeur mandaté par le législateur pour exercer le contrôle et la discipline sur les professionnels auxquels sont réservés les actes d'offre et de conseil en matière d'assurance de personnes.

L'Alberta, dans sa réforme en cours des institutions financières, se propose donc de ne pas exiger de permis spécial pour les banques mais d'assujettir les banques à son pouvoir de surveillance et d'exiger un permis pour tout intervenant posant un geste d'intermédiaire.

Quoiqu'il en soit, l'AIAPQ estime que le gouvernement fédéral ne devrait accorder aucun champ d'exercice supplémentaire aux institutions bancaires avant qu'une entente en bonne et due forme

## [Translation]

Some banks, without offering real choices or informed advice, sell low-quality products, products which do not have all the characteristics or even the performance of products sold by underwriters on behalf of insurance companies.

D'habitude, de simples commis disposant d'une formation aléatoire font du télémarketing simpliste, d'autres vendent des produits dont ils ne sauraient expliquer les implications.

Et les banques peuvent réaliser des ventes liées sans que personne ne leur impose le respect d'une certaine déontologie déjà bien codifiée dans des organismes comme l'AIAPQ. Les banques ne semblent reconnaître ni l'autorité d'institutions créées par les législateurs provinciaux et dotées de pouvoirs juridiques, comme la nôtre, ni la compétence des provinces dans des secteurs où elles s'immiscent.

Can consumers be forced to purchase insurance from a banking institution?

I will depart somewhat from the prepared text to say that it will certainly be difficult to prove that there was coercion or undue pressure at the time the loan was made. However, in practice...

Nous savons que, quand nous allons demander un prêt ou une marge de crédit, nous ne sommes pas vraiment en position de force pour discuter d'autres aspects de la proposition. Par exemple, à celui qui demande une marge de crédit de 1 million de dollars pour son entreprise, la banque dira peut-être simplement: «D'accord, pas de problème, signez tout simplement ici pour le prêt et là pour l'assurance.» Nous pensons que le client n'aura pas eu le temps d'analyser ses besoins suffisamment pour choisir un produit. Nous savons bien sûr que, selon la loi, cela ne devrait pas arriver. Mais Dieu seul sait ce qui peut se dire entre quatre murs.

With regard to provincial control of banks' activities in certain fields, there is no legal provision for monitoring these fundamental principles or any structure capable of doing so. Who will receive complaints from citizens who are forced to purchase insurance with a loan? In another connection, who will ensure that the banking institutions do not use personal databases for purposes other than those for which they were constituted?

The federal regulatory framework for these institutions is limited. We hope this will always be the case. However, there are control and monitoring structures at the provincial level, and AIAPQ is itself a major organization mandated by the National Assembly to exercise control and discipline over the professionals who alone are permitted to provide and advise on personal insurance.

In its current reform of financial institutions, Alberta is proposing not to require banks to have a special permit to sell insurance, but rather to subject banks to its supervisory power in all matters respecting the "network" sale of insurance products and services in the banking system.

Whatever the case may be, AIAPQ considers that the federal government should not permit banking institutions to operate in any new field before a proper agreement has been signed on this



*[Text]*

n'ait été paraphée à ce sujet avec les provinces dépositaires des compétences en matière de vente de produits d'assurance et de gestion, surveillance et contrôle des professions du secteur des assurances.

Abordons maintenant la question de l'intérêt du consommateur. Les présentes audiences du comité des banques et du commerce veulent se pencher avec une vision très large sur l'avenir des institutions financières canadiennes.

Elles se préoccupent donc notamment de questions fondamentales qui ne se limitent pas uniquement à la mécanique des structures institutionnelles, telles que la protection de la vie privée, l'impact des technologies de l'information sur le secteur financier et la protection du consommateur.

L'AIAPQ aimerait ici apporter des commentaires généraux sur le cadre réglementaire canadien à l'endroit des institutions financières.

Nous l'avons répété maintes fois, les institutions financières vendent avant tout de la confiance à leurs clients. Elles ont donc besoin, avant tout, d'un cadre réglementaire stable et d'un climat d'affaires prévisible.

D'ailleurs, présentement, dans tous les discours que l'on entend, on parle toujours de stabilité et de climat prévisibles.

Le gouvernement du Canada, au nom de ses compétences sur le système bancaire et sur les règles commerciales fondamentales, a le devoir d'instaurer des principes qui favorisent la libre concurrence et la protection des consommateurs.

Toutes les provinces réglementent l'exercice des professions, incluant les professions financières reconnues. La volumineuse réglementation établie par le gouvernement fédéral et les provinces n'a pas été sérieusement harmonisée à ce jour et nous croyons que tous le déplorent, y compris ce comité, sans que personne ne soit en mesure de réaliser un mandat précis à la réalisation de ces travaux.

Les grands perdants, en bout de ligne, sont les consommateurs qui devront défrayer les coûts élevés de la paperasserie et des structures fonctionnelles qu'imposent des lois contradictoires ou redondantes.

L'AIAPQ demande donc au gouvernement canadien de réfléchir sérieusement, en ces temps propices, au «re-engineering» et à la rationalisation. Qu'il se désengage, au nom d'impératifs budgétaires fondamentaux d'autres domaines où les compétences des provinces sont reconnues par la Constitution du Canada.

Les contrats de vente et d'assurance au Québec relèvent du Droit civil et sont donc de compétence provinciale.

En ce regard, on n'a qu'à regarder l'article 416, auquel est rattaché une immense réglementation et l'on n'est pas encore arrivé au temps, comme les banques le souhaitent en 1997, où il y aurait, en fait, une ouverture complète. Alors, on n'a qu'à réfléchir sur quel sera cet accroissement de réglementation.

En ce moment, la réglementation, susceptible d'être modifiée fréquemment et sans recours au processus législatif complet, est trop spécifique, ce qui multiplie les conflits avec les lois

*[Traduction]*

issue with the provinces, which have authority over the sale of insurance products and the management, supervision and control of insurance sector professions.

Let us now move on to the interests of consumers. The current hearings of the Committee on Banking, Trade and Commerce are intended to take a very broad view of the future of Canadian financial institutions.

They are therefore particularly concerned with fundamental issues not restricted to the workings of institutional structures, such as privacy, the impact of information technologies on the financial sector and consumer protection.

AIAPQ would like to make general comments here on the Canadian regulatory framework for financial institutions.

As AIAPQ has said and repeated, the financial institutions are above all in the business of selling trust to their clients. They therefore need, first and foremost, a stable regulatory framework and a predictable business climate.

These days, people are always talking about a stable regulatory framework and a predictable business climate.

By virtue of its powers over the banking system and of basic business rules, the Government of Canada has a duty to introduce principles which promote free competition and consumer protection.

All the provinces regulate the professions, including the recognized financial profession. The voluminous regulations established by the federal government and the provinces have not been thoroughly harmonized to date and we believe that all parties deplore this fact, including this Committee, although no one is able to carry out this task.

The big losers are ultimately consumers, who must pay the high costs of the administrative work and operating structures that are imposed by contradictory or redundant statutes.

AIAPQ asks the Canadian government, during this period, to give serious consideration to reengineering and rationalization, and withdrawing, in the name of fundamental budget imperatives, from other fields where the powers of the provinces are recognized by the Constitution of Canada.

Sales and insurance contracts in Quebec are a civil law matter and thus under provincial jurisdiction.

In terms of regulations, one has only to look at section 416 and its massive regulations, and we still have not reached the time when there will be complete transparency (the banks hope this will happen in 1997). We can just imagine the increase in the number of regulations.

At present, the regulatory framework, which will likely be amended frequently and without resorting to the complete legislative process, is too specific and thus increases the incidence



## [Texte]

provinciales et les règlements qui en découlent. Cet état de fait constitue un facteur important d'instabilité.

Consumers may make representations when there is a change in the law, but cannot interfere when it is just a change of regulation. That is why the law will have to be really clear, that you cannot just change things by regulation without the consumer knowing it.

Au niveau de l'autoroute électronique, nos commentaires seront brefs, mais ils seront faits en anglais.

On subject of the electronic super highway, the association believes that insurance is, again, essentially a service. This kind of service requires a personal relationship between a qualified underwriter and the policyholder. It is our view that, given an insurer's area of authority, a very limited number of products lend themselves to automated sales, apart from very specific products such as flight insurance or limited travel insurance. With regard to travel insurance, Mrs. Hardy-Lemieux can give you some insight into technical problems that she learned about through her practice. Even there, consumers are entitled to be informed of certain very important clauses. Direct marketing activities currently authorized are already causing problems for consumers, and examples of such situations abound. Allow us to mention only one: Some types of travel insurance which policyholders think are valid will never enter into effect because of applicable restrictions, but the customer will only be informed when they need the subscribed protection. It is only at that point, in other words, when it is too late, that they will be given the reasons as to why coverage has been refused. A well-trained underwriter, on the other hand, will immediately point out to the consumer the clauses or small print that must be carefully considered.

Dans notre sommaire des recommandations, comme vous avez tous en main le document, je pointerai seulement un des derniers points qui est le suivant.

Le gouvernement fédéral doit reconnaître le contrôle et la surveillance pas les provinces de la vente d'assurances par les réseaux bancaires, ce qui serait encore plus capital, si jamais il envisage d'élargir davantage les voies d'accès des banques à charte. La prudence doit donc le guider et faire en sorte que la vente d'assurances dans les banques soit effectuée exclusivement par des intermédiaires légalement reconnus dans leur province respective et donc vraisemblablement d'intermédiaires appartenant à une compagnie d'assurance distincte de l'institution bancaire.

La vente d'assurances dans les banques devrait se faire dans un emplacement, d'après nous, distinct, délimité et clairement identifié.

De plus, honorables sénateurs, je pense qu'il faut vraiment mettre en lumière que la formation est quelque chose de très important, mais aussi l'appartenance à une association où les membres sont obligés d'appartenir et qui a des pouvoirs de légiférer en matière de discipline.

## [Translation]

of conflict with provincial statutes and their resulting regulations. This state of affairs is a major factor of instability for Canadian financial institutions.

Les consommateurs peuvent donner leur avis lorsque la loi est modifiée, mais ils n'ont rien à dire lorsqu'on modifie simplement la réglementation. Voilà pourquoi la loi devra indiquer très clairement qu'il est impossible de modifier les règlements sans que le consommateur en soit averti.

Our comments on the electronic highway will be brief, and in English.

En ce qui concerne l'autoroute électronique, l'Association estime que l'assurance est par essence un service. Un tel service exige une relation personnelle entre l'intermédiaire qualifié et l'assuré. Nous sommes d'avis que dans le champ de compétence des assureurs, un nombre très limité de produits se prêtent à une prestation automatisée, sinon des produits très circonscrits tels une assurance-vie valide pour un vol d'avion ou une assurance-voyages à portée restreinte. En ce qui concerne l'assurance-voyages, Mme Hardy-Lemieux peut vous renseigner sur les difficultés techniques auxquelles elle a été confrontée dans son métier. Et même là, le consommateur a le droit d'être informé de certaines clauses très importantes. Déjà, l'exercice des activités actuellement autorisées en matière de marketing direct engendrent des situations problématiques pour les consommateurs, et les exemples de telles situations abondent. Mentionnons-en un seul: certaines assurances-voyages que l'assuré pensent effectives, n'entreront jamais en vigueur à cause de restrictions applicables, mais le client n'en sera informé que lorsqu'il aura besoin de la protection souscrite. Ce n'est qu'à ce moment-là, donc trop tard, qu'on lui opposera les causes du refus. Un intermédiaire bien formé aura tôt fait de signaler au consommateur les clauses ou les «petits caractères» qu'il faut considérer avec minutie.

Regarding our summary of recommendations, since you all have the document before you, I will only point to one of the last items.

The federal government must promote control and monitoring by the provinces of insurance sales by the banking networks, which will be even more significant if the government ever considers further expanding the banks' access to this market. It must be circumspect and ensure that the sale of insurance at banks is transacted solely by underwriters legally recognized in their respective provinces and thus likely belonging to an insurance company separate from the banking institution.

Insurance sales in banks should be conducted in separate, marked off and clearly identified areas.

Moreover, honourable senators, I think we really have to stress the fact that training is very important, as is belonging to an association in which membership is mandatory and that has the authority to pass disciplinary measures.

[Text]

D'ailleurs, nous étions dans une petite guerre avec les tribunaux là-dessus et nous avons gagné notre appel il y a deux semaines. Maintenant, nous existons vraiment. Il y avait une incongruité légale. Maintenant, nous avons notre existence légale.

Notre comité de discipline peut donc reprendre ses activités à plein et, finalement, agir vraiment dans ses fonctions de coercition envers les membres qui ne seraient pas des membres à la hauteur de ce que l'association voudrait, ou que le consommateur recherche.

Je vous remercie beaucoup, honorables sénateurs.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Duhaime, de votre présentation. Je vais maintenant inviter les sénateurs à vous poser des questions.

**Senator Stratton:** I am nervous about banks getting into the insurance business, particularly if it is to the disadvantage of the small businessman or broker. However, the credit unions made the point strongly in their presentation that they will be able to compete. They made it emphatically clear that, whereas the banks are being severely criticized for not providing access to loans for small business, they see that area as a void they can readily fill and that they intend to go after it aggressively. In essence they intend to provide a service to fulfill a need of the small businessman. That opportunity is there for insurance companies to do exactly the same thing, to provide that very personalized service that is still needed and that the banks do not provide.

Today I do most of my banking at the automatic teller, but let me give an example: Someone looking for insurance for a mortgage will get it from the bank, but, if you are looking for other types of insurance, the manager will also tell you — if he is a good one, and mine has been in the past — to go to your private broker, because he will give you a better price and he will give you a better service than he can provide.

**Mr. Duhaime:** He is a good one.

**Senator Stratton:** I won't mention his name, I don't want to get in trouble.

What I am getting at is, I really believe that if you can find your niche, and I think you can, you can compete with the banks. I am sincerely saying that; albeit I am still nervous as heck because of their vast size. However, if the co-ops can do it, why then do you feel uncomfortable about trying to do the same thing?

**Mr. Duhaime:** On your first point, I will answer by asking the question: Is that need really coming from the consumer? In the Province of Quebec we number around 13,000. That is 13,000 people you can phone and they will come to your house and sit in your kitchen to discuss financial statements, financial analysis and financial planning. Yesterday I arrived here late, with just \$20 to pay the cab, after which I was left with \$2 dollars. The banks are closed at 10:30 so I went to an automatic teller. The banks are doing some funny things. On the one hand, they are taking steps to put distance between them and their clients,

[Traduction]

We have been in a minor war with the courts on this issue and we won our appeal two weeks ago. Now, we really exist. There was a legal incompatibility. Now, we exist legally.

Our discipline committee can therefore resume its normal activities and, finally, really take coercive measures against members who are not functioning as the association would like or providing the consumer with appropriate information.

Thank you very much, honourable senators.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Duhaime, for your presentation. I would now like to invite the senators to ask you questions.

**Le sénateur Stratton:** Je m'inquiète que les banques se lancent dans le secteur de l'assurance, surtout si le petit entrepreneur ou courtier en souffre. Mais les caisses de crédit ont indiqué très clairement dans leur exposé qu'elles pourront soutenir la concurrence. Elles ont affirmé avec insistance que, si on reproche sévèrement aux banques de refuser de financer les petites entreprises, il y a donc un vide qu'elles peuvent combler facilement. Elles ont donc l'intention de poursuivre ce marché avec dynamisme. Essentiellement, elles veulent offrir un service afin de combler un besoin du petit entrepreneur. Les compagnies d'assurances pourraient faire exactement la même chose, c'est-à-dire fournir un service très personnalisé qui est encore nécessaire et que n'offrent pas les banques.

Je fais actuellement presque toutes mes opérations bancaires au guichet automatique, mais permettez-moi de vous donner un exemple: si vous avez besoin d'assurer un prêt hypothécaire, vous obtiendrez la police à la banque, mais si vous cherchez d'autres types d'assurance, le directeur vous dira également (si c'est un bon directeur, et le mien l'a été par le passé) d'aller voir votre courtier, parce qu'il vous fera un meilleur prix et vous donnera le meilleur service.

**M. Duhaime:** C'est un bon directeur.

**Le sénateur Stratton:** Je tairai son nom, de peur de m'attirer des ennuis.

Ce que je veux démontrer, c'est que je suis fermement convaincu que, si vous trouvez votre créneau, et je vous en crois capables, vous pouvez concurrencer les banques. Je le crois sincèrement, encore que leur taille me donne encore la chair de poule. Mais si les coopératives peuvent y parvenir, pourquoi ne vous sentez-vous pas à l'aise à l'idée d'essayer de suivre leur exemple?

**M. Duhaime:** À votre premier argument, je répondrai par une question: Ce besoin est-il vraiment exprimé par le consommateur? Au Québec, nous sommes environ 13 000. Cela veut dire que 13 000 personnes peuvent vous téléphoner, aller chez vous, s'asseoir dans votre cuisine pour discuter d'états financiers, d'analyse financière et de planification financière. Hier soir, je suis arrivé un peu tard avec à peine 20 \$ en poche. Après avoir payé le taxi, il me restait 2 \$. Les banques sont fermées à 22 h 30, alors je suis allé au guichet automatique. Les banques font des choses bien curieuses. D'un côté, elles prennent des



## [Texte]

but, on the other hand, they want the right to offer the full range of products and services. I think financial services are really services that require people dealing with people, and you have to take care of the interests and needs of the customer. You cannot do that over a counter with all kinds of people talking around you. If you ever allow the banks to become involved in direct sales over the counter, they will have to change dramatically their way of thinking. More than that, the people who sell, the clerks, will have to be regulated under the same rules. Right now — and I think I said this the last time I came here — the teller is not trained in this area.

I have been practising for 16 years. Sometimes I get calls from people asking for insurance. When I ask why they need it, sometimes they will say, "I do not know. My friend has a \$250,000 insurance policy and I think I need it too." When I meet with them I realize that their portrait is completely different than their neighbour or their cousin. I think that situation may occur frequently in banks when you are talking about soft products. By selling what they call "easy products", they will lower the quality at the bottom, and that is not good.

I agree with you, that we can provide a better service and we can provide the bells and whistles that the consumer needs. If there is no choice in products you will not get the bells and whistles you need or want. If you do not discuss such matters with people who are competent you will not have that opportunity to learn what it is you need.

**Ms Suzanne Hardy-Lemieux, Counsel, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** Speaking of the need for insurance, you referred to the automatic teller, but you had the choice to go or not to go to the automatic teller, to withdraw \$20 or \$100, or to deposit same. When prospective mortgagors apply for a loan they do not have the choice. Often it is softly done, sweetly sold to the lender. "A \$50,000 mortgage breaks down to so much monthly, why don't you really provide yourself with good financial security for your family should you die? If you do die your wife will get the house free, and it will only cost you \$15 per month." However, \$15 a month over 20 years to insure decreasing capital is a whole lot of money. You can have a better, more adequate policy if you have a very good bank manager, like yours, who referred you to a broker.

**Senator Stratton:** That is already happening out there.

**Ms Hardy-Lemieux:** Yes, and we see the results of people who have bought insurance when they did not need it, who have paid premiums for three, four, and five years, and only after their death does the insurer see the initial application for insurance. After their death and after having paid three, four, five years of premium, the family is denied the proceeds by the insurer on the basis of non-eligibility. They learn that the bank teller or the clerk was not aware of what she or he was doing. They were not aware of the legal loopholes or legal provisions that are included in the policy.

## [Translation]

mesures pour mettre de la distance entre elles et leurs clients et de l'autre, elles veulent le droit d'offrir la gamme complète des produits et services. Je pense que les services financiers sont vraiment des services qui exigent des contacts entre les gens et où il faut tenir compte des intérêts et des besoins du consommateur. C'est impossible au guichet, quand il y a plein de monde autour de vous. Si vous permettez aux banques d'effectuer des ventes directes au guichet, elles devront changer radicalement leur façon de penser. Plus encore, les vendeurs, c'est-à-dire les commis, devront être assujettis aux mêmes règles. À l'heure actuelle (et je sais que j'ai dit la même chose lorsque je suis venu ici la dernière fois) le caissier n'a pas de formation dans ce domaine.

Je suis dans le métier depuis 16 ans. Je reçois parfois des appels de gens qui veulent de l'assurance. Quand je leur demande ce qu'ils veulent, ils me répondent qu'ils ne savent pas, que leur ami a une police d'assurance de 250 000 \$ et qu'ils pensent en avoir besoin eux aussi. Quand je les rencontre, je m'aperçois que leur situation est tout à fait différente de celle de leur voisin ou de leur cousin. Je pense que cela pourrait se produire souvent à la banque quand il est question de produits vendus par des moyens discrets. En vendant ce qu'elles appellent des «produits faciles», elles nivelleront la qualité par le bas, ce qui n'est pas bon.

Je conviens avec vous que nous pouvons offrir un meilleur service et que nous pouvons offrir les fanfreluches dont a besoin le consommateur. S'il n'y a pas de choix de produits, les fanfreluches dont vous avez besoin ou que vous souhaitez n'existeront pas. Si vous ne discutez pas de ces questions avec des gens compétents, vous n'aurez pas la possibilité de cerner ce qu'il vous faut.

**Mme Suzanne Hardy-Lemieux, avocate, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** Parlant du besoin d'assurance, vous avez évoqué le guichet automatique, mais vous aviez le choix de ne pas aller au guichet pour retirer ou déposer 20 \$ ou 100 \$. Lorsqu'on demande un prêt hypothécaire, on n'a pas le choix. Souvent, cela se fait en douceur, la vente se fait en douce. «Un prêt hypothécaire de 50 000 \$ représente des mensualités de tant, pourquoi ne pas assurer la sécurité financière de votre famille si vous mouriez? En cas de décès, votre femme héritera d'une maison payée. Cela ne coûte que 15 \$ par mois.» Mais 15 \$ par mois, durant 20 ans, pour assurer un capital décroissant, c'est une somme rondelette. Vous pouvez obtenir une meilleure police, qui convient mieux à vos besoins, si vous avez un très bon directeur de banque, comme le vôtre, qui vous conseille d'aller chez un courtier.

**Le sénateur Stratton:** Cela se fait déjà?

**Mme Hardy-Lemieux:** Oui, et nous voyons les conséquences lorsque des gens ont souscrit des polices dont ils n'avaient pas besoin, lorsqu'ils ont versé des primes durant trois, quatre ou cinq ans et que l'assureur ne voit la demande de police qu'après leur décès. Au décès, après avoir versé des primes durant trois, quatre ou cinq ans, la famille se fait refuser l'indemnité, l'assureur déclarant qu'elle n'y a pas droit. La famille apprend que le caissier ou le commis ne savait pas ce qu'il faisait. Elle n'était pas au courant des échappatoires ou des dispositions juridiques prévues dans la police.



*[Text]*

Right now, in the Province of Quebec, as of September 1994 — and a client of mine is stuck with the case and I am stuck with her — 75,000 people are insured under a group life policy for disability credit insurance, sold through the Royal Bank by Prudential of America. All of these people have been denied the French text of this policy because it did not exist in September of 1994. They are in the process of translating the policy. How many of those people could not go to court or do not know of their rights. The clerk did not know their rights.

**Senator LeBreton:** Last week when George Anderson appeared, I made the statement that, while consumers think that they should have one-stop shopping, they do not realize the implications down the road. I talked about a scenario where a person goes to a bank — and some members of this committee have probably never been in this position but I have — and has sweat it out, asking for a mortgage or a loan to buy a car. To your great relief the bank approves the mortgage or the loan and then says to you something to the effect, "Have we got a deal for you, how about buying some mortgage insurance or loan insurance." What will happen if they get into car insurance? The ordinary consumer, being fearful perhaps of what will happen by denying this request to buy the insurance, agrees of course. Mortgage insurance is very expensive and they do not even get to see the policy, you are quite right.

I happen to be a little more sympathetic to the co-ops' request to meet consumer demands by providing some of these services to their members. I put the co-ops in a completely different category than the banks because of the way they are structured and the way they deal in communities and more individually with their members. I do not have as much of a problem with the co-ops providing that kind of service, although how do you split hairs. I know that CIBC has jumped into this area that TD did and then pulled back a little bit. Have you had a chance as an industry to assess or the impact of what these banks have done? Has anyone figured out what this competition means in terms of job losses and businesses in your industry?

**Mr. Duhaime:** First, with regard to competition, there are over 150 life insurers in the Province of Quebec and almost 200 throughout Canada, so there has been a lot of competition for many years and I think it has been good for consumers. Because of the strength of the banks, many of the 150 life insurers may disappear and maybe we will be back in a system where we will have eight or nine large institutions. Right now things are really funny, because one day you may hear that TD is increasing its interest rate by .25 per cent. One hour after that announcement CIBC, Royal Bank and all the other banks are doing the same. If one increases their monthly fees, everybody does the same. If the consumers have to be stuck with eight, nine or ten huge institutions what will be the bargaining power. Right now there are 150 life underwriters and over 400 casualty life insurers.

*[Traduction]*

À l'heure actuelle, en septembre 1994 pour être plus précise (une de mes clientes est prise dans ce bourbier et je suis prise avec elle) 75 000 personnes au Québec ont souscrit une police d'assurance-invalidité collective vendue par la Prudentielle d'Amérique, par l'entremise de la Banque Royale. Tous ces gens n'ont pas signé la police en français, parce que la version française n'existait pas en septembre 1994. On est en train de traduire la police. Combien d'entre eux ne pourraient pas intenter des poursuites judiciaires ou ne connaissent pas leurs droits? Le commis ne connaissait pas leurs droits.

**Le sénateur LeBreton:** La semaine dernière, lorsque George Anderson a comparu, j'ai déclaré que, si les consommateurs pensent qu'ils devraient avoir un guichet unique, ils ne se rendent pas compte des conséquences futures. J'ai décrit la situation de la personne qui va à la banque (certains membres du comité n'ont probablement jamais vécu cette situation, mais moi, je l'ai vécue personnellement), prend son courage à deux mains et demande un prêt pour acheter une maison ou une voiture. À son grand soulagement la banque approuve le prêt et vous dit subtilement: «Nous avons une vraie bonne affaire pour vous, que diriez-vous d'assurer le prêt?» Qu'arrivera-t-il si les banques se lancent aussi dans l'assurance-automobile? Le consommateur ordinaire, craignant peut-être que le prêt ne lui soit refusé s'il ne prend pas l'assurance, accepte évidemment. L'assurance-hypothèque coûte très cher et on ne voit même pas la police, vous avez tout à fait raison.

Je suis un peu plus favorable à la demande des coopératives, qui voudraient combler les besoins des clients en offrant certains de ces services à leurs membres. Je place les coopératives dans une catégorie complètement différente des banques, à cause de la façon dont elles sont structurées, de leur mode de fonctionnement dans les collectivités et du service plus personnalisé qu'elles fournissent à leurs membres. Je n'ai pas trop d'objections à ce que les coopératives offrent ce genre de service, encore qu'il soit difficile de tracer la limite. Je sais que la CIBC s'est lancée tête première dans ce domaine, que la TD a suivi, puis s'est refroidie un peu. Avez-vous eu l'occasion, en tant qu'industrie, d'évaluer les répercussions des activités des banques? Quelqu'un a-t-il mesuré les pertes d'emplois et les conséquences sur les entreprises de votre industrie imputables à cette concurrence?

**M. Duhaime:** Premièrement, en ce qui concerne la concurrence, il y a plus de 150 assureurs-vie au Québec et près de 200 au Canada. La concurrence est donc très forte depuis de nombreuses années, et je pense que les consommateurs en ont profité. À cause de la puissance des banques, beaucoup des 150 assureurs-vie pourraient disparaître, et nous reviendrions peut-être à un régime qui comptera huit ou neuf grandes institutions. C'est très bizarre actuellement, parce qu'un jour, on annonce que la Banque TD majore ses taux d'intérêt de 0,25 p. 100 et une heure plus tard, la CIBC, la Banque Royale et toutes les autres banques emboîtent le pas. Si l'une d'entre elles majore ses frais mensuels, tout le monde l'imité. Si les consommateurs se retrouvent face à huit, neuf ou dix grandes institutions, quel pouvoir de négociation auront-ils? Il y a actuellement 150 compagnies d'assurance-vie et plus de 400 compagnies d'assurance-dommages.

## [Texte]

As to the impact, we have studies that show that if the life insurance industry were to almost disappear because of services provided by banks, it will mean the loss of around 100,000 jobs in Canada, so it is quite a lot of people. Just in our province the effect on life underwriters will mean a loss of maybe 5,000 or 6,000 jobs, people who work for private brokers. I have 15 employees, so if we go bankrupt it is 15 jobs.

We do not have exact figures on the impact right now, but by 1996 when the discussion about all those things will take place we hope to be here with the real good stuff and have the good answers for you. We are here to comment on the 1992 reforms, and we did not expect to really go all the way on bank insurance. We will have more information for you, maybe next year if we are given the chance to come back.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, the model I have in my mind, after hearing our previous witnesses, who said that they want customer driven services, is a financial department store. In their case they will be a locally owned and controlled department store, in the case of the major banks they will be presumably nationals or internationals. The argument made is that that is convenient for the customer. I suppose it is in some ways. Let's say I buy my car, when I buy car insurance I do not shop around, I go to the same broker year, after year, after year. Really, I suppose, the amount of premium I might save if I shopped around would not make it worthwhile. If I could get that insurance at my local bank I probably would, just because of inertia or laziness, call it what you will.

Moving away from these sort of standard products, what you are saying is that in the insurance business you are specialists, you are not G.P.s, but specialists, and that if the insurance business is taken on by the banks or by the credit unions your specialization will disappear. You are saying that that would be bad because the consumer will not be as well served. You mention of course that it will be more costly. You also mention that jobs will be lost by reason of the fact that a certain line of business has been squeezed out.

A lot of the Canadian insurance companies are very large and do a lot of business outside Canada. If this service were offered by the banks and by the credit unions, does that mean that those big Canadian companies which do so much business outside Canada now would relocate or disappear? Is that an aspect of the future that we should fear?

**Mr. Duhaime:** I would say that most of the operations of the largest life insurers right now are Canadian. There are some operations, like Sun Life, that have operations in Great Britain, and like Confederation Life which had a large real estate portfolio in the United States, but the main bunch of money is coming from Canada, when you are talking about the five or six largest companies. There are 120 other companies that cannot compete right now, that cannot go out of Canada, and they have to earn all their money from Canadians. Those Canadians are well served.

## [Translation]

En ce qui concerne les répercussions, des études démontrent que si le secteur de l'assurance-vie disparaissait presque complètement à cause des services fournis par les banques, il en résulterait environ 100 000 pertes d'emploi au Canada. C'est beaucoup de monde. Dans notre province seulement, il y aurait de 5 000 à 6 000 pertes d'emplois chez ceux qui travaillent pour les courtiers privés. J'ai 15 employés, par conséquent, si je fais faillite, 15 emplois s'envolent.

Nous n'avons pas encore de chiffres précis sur l'incidence, mais en 1996, lorsque débiteront les discussions sur toute cette question, nous espérons pouvoir vous donner les vrais chiffres et les bonnes réponses. Nous sommes ici pour commenter les réformes de 1992 et nous ne pensions pas aller si loin dans le secteur de l'assurance bancaire. Nous aurons plus d'information pour vous, peut-être l'an prochain, si on nous permet de revenir.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, le modèle qui me vient à l'esprit, après avoir entendu nos témoins précédents, qui ont déclaré vouloir des services axés sur le client, c'est un magasin à rayons financier. Dans leur cas, il s'agira d'un magasin à rayon contrôlé par des intérêts locaux, qui en seront propriétaires; dans le cas des banques, ce sera probablement des magasins nationaux ou internationaux. L'argument invoqué est que c'est commode pour le client. Je suppose que c'est vrai en partie. Disons que j'achète une automobile, je ne magasine pas l'assurance-automobile, je vais toujours chez le même courtier, année après année. Vraiment, les économies que je pourrais réaliser sur la prime si je magasinais n'en valent pas la peine, je suppose. Si je pouvais m'assurer à ma banque locale, je le ferais probablement, simplement par inertie ou par paresse, appelez cela comme vous voulez.

Quand on s'éloigne de ce genre de produits standard, vous affirmez que vous êtes des spécialistes de l'assurance, pas des généralistes mais plutôt des spécialistes, et que si le secteur des assurances passe aux mains des banques ou des caisses de crédit, votre spécialisation disparaîtra. Vous déclarez que ce serait mauvais, parce que le consommateur ne serait pas aussi bien servi. Vous ajoutez évidemment que cela coûterait plus cher. Vous indiquez aussi que des emplois seront perdus, y compris un certain secteur d'activité aura été éliminé.

Beaucoup de compagnies d'assurances canadiennes sont très grosses et très actives à l'étranger. Si ce service est offert par les banques et par les caisses de crédit, faut-il en déduire que les grandes compagnies canadiennes si présentes à l'étranger actuellement déménageraient ou disparaîtraient? Devrions-nous craindre une telle éventualité?

**M. Duhaime:** Je dirais que la plupart des activités des grands assureurs-vie canadiens s'exercent au Canada actuellement. Il y a des compagnies, comme la Sun Life, présentes en Grande-Bretagne, et comme la Confédération, qui avait un gros portefeuille immobilier aux États-Unis, mais la plus grande partie du chiffre d'affaires des cinq ou six plus grosses compagnies est réalisée au Canada. Il y a 120 autres compagnies qui ne sont pas dans la course actuellement, qui ne peuvent aller à l'extérieur du Canada et qui doivent tirer tous leurs revenus des Canadiens. Ces Canadiens sont bien servis.



## [Text]

At this point I have to differentiate between casualty insurance and life insurance. I want to point out that we as an association are not defending the corporate insurance institution, we are defending the consumers. To reinforce that point, the life insurance business is really different than casualty insurance. Life insurance, pension programs and disability programs cannot be sold as an easy product. These products need more attention, and I think that we need to remember that difference.

We have to live with the Caisse Populaire in the Province of Quebec. They already sell casualty insurance in their credit unions. When they came into that field prices were suddenly, somehow, 10 to 15 percent lower than what you could find with the brokers, not for all the markets but for some of the markets. That is funny, because right now you pay the same price, and sometimes you pay a higher price than what you would pay with a broker. The difference is that brokers can offer the same policy from a range of insurance firms. They can say, "Okay, with that company you can have that more and that less, or all those clauses." That is the main difference. We see that in Quebec. If in Quebec that game has been played, prices are lower for a while and then raised again and the consumer does not know. I often hear, "Instead of \$8 a week they will charge me \$8.50 a week, but they take that directly on my paycheque, so it's really easy for me." If I were to offer insurance premiums of \$400 and \$450 for the same product my clients would buy the \$400 product. It is so easy to make those transactions through the banks because they are getting your cheque. Their intention is — and some large institutions that we deal with internationally are thinking the same thing — that once you give them your paycheque and they do the administration on all your needs, you will not have any regard for the cost because it will be easy. Consumers are looking for the easiest way to do business, and I think that is a problem. Maybe we will have to make some rules whereby people will have to buy certain products from a broker or competent agents.

**Le sénateur Meighen:** Mes questions ont pour but d'obtenir des mises au point pour moi-même. Je vous admire énormément, tous les membres de votre délégation, parce que j'ai toujours trouvé que l'assurance était un sujet très complexe. J'avais beaucoup de difficultés avec ce cours à la faculté de droit. Donc, je suis d'accord avec vous qu'il faut avoir des spécialistes.

Donc, qu'est-ce que les caisses populaires peuvent vendre au Québec au juste? Est-ce qu'elles peuvent vendre des polices portant sur des risques très simples seulement? Si j'ai bien compris, vous avez fait allusion...

**Mr. Denis Savard, président du bureau de l'Institut des assureurs-vie agréés du Québec, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** Je peux peut-être vous répondre à ce sujet.

Au niveau de l'assurance de dommages, les caisses populaires se sont actuellement orientées dans le marché de l'assurance-auto-

## [Traduction]

J'aimerais maintenant faire une distinction entre l'assurance-dommages et l'assurance-vie. Je veux souligner qu'en tant qu'association, nous ne défendons pas les intérêts des compagnies d'assurances, nous défendons le consommateur. Par ailleurs, l'assurance-vie est vraiment différente de l'assurance-dommages. L'assurance-vie, les régimes de pension et les régimes d'assurance-invalidité ne peuvent pas être vendus facilement. Ces produits exigent plus d'attention, et je pense qu'il faut se souvenir de cette différence.

Nous devons vivre avec les caisses populaires au Québec. Elles vendent déjà de l'assurance-dommages. Quand elles se sont lancées dans ce secteur, les prix ont soudainement été de 10 à 15 p. 100 inférieurs à ce qu'on pouvait trouver chez les courtiers, pas pour tous les marchés mais pour certains d'entre eux. C'est bizarre, mais actuellement on paie la même chose et parfois davantage que chez un courtier. La différence, c'est que les courtiers peuvent offrir la même police, mais qu'on peut la souscrire auprès de divers assureurs. Ils peuvent dire que celui-ci offre ceci en plus ou cela en moins ou la même chose. Voilà la principale différence. Nous le constatons au Québec. Ce jeu-là s'est joué au Québec, les prix sont abaissés pendant un certain temps, puis ils remontent et le consommateur n'en sait rien. J'entends souvent: «Au lieu de 8 \$ par semaine, ils demandent 8,50 \$, mais ils prélèvent cette somme directement sur mon chèque de paie, alors c'est facile pour moi.» Si je proposais des primes d'assurance de 400 \$ ou de 450 \$ pour le même produit, mes clients choisiraient le produit à 400 \$. C'est si facile de faire ces opérations par l'entremise des banques, parce qu'elles encaissent votre chèque. Leur raisonnement est (et certaines grandes institutions avec lesquelles nous faisons affaire à l'échelle internationale sont du même avis) qu'une fois que nous leur avons donné notre chèque de paie et qu'elles administrent tous nos besoins, nous ne se soucions pas du coût, parce que c'est facile. Les consommateurs cherchent le moyen le plus facile de faire des affaires, et je pense que c'est un problème. Nous devons peut-être imposer des règles pour que les gens soient tenus d'acheter certains produits auprès de courtiers ou d'agents compétents.

**Senator Meighen:** My questions are aimed at updating my own knowledge. I admire all the members of your delegation very much, because I have always found insurance to be a very complex subject. I had great difficulty with that course when I was at law school. So I agree with you that specialists are necessary.

Now, what is it that the caisses populaires can sell in Quebec exactly? Can they sell policies on very basic risks only? If I understood, you referred to ...

**Mr. Denis Savard, President, Institut des assureurs-vie agréés du Québec, Association des intermédiaires en assurance de personnes du Québec:** Perhaps I can answer that question.

With respect to property insurance, the caisses populaires are currently active in vehicle insurance chiefly and also in home



[Texte]

mobile principalement et de l'assurance-résidence. Elles ne sont pas très actives dans le domaine de l'assurance commerciale parce que précisément...

**Le sénateur Meighen:** Parce que c'est plus complexe?

**M. Savard:** Exactement.

**M. Meighen:** Est-ce que ce ne serait pas le cas avec les banques aussi? Le champ où vous auriez des difficultés serait forcément limité, dans le contexte actuel, aux risques très simples et non pas aux risques complexes ou très complexes.

**M. Savard:** Mais il faut comprendre que c'est quand même le marché le plus vaste, ce marché de l'assurance-automobile et de l'assurance résidentielle, le marché qui dessert le consommateur. Le client moyen est la clientèle la plus étendue. Le marché commercial est très restreint tant en assurances-vie qu'en assurances de dommages.

**M. Duhaime:** On parle de 80-20, 80 p. 100 qui est le marché nivelé, disons, ou le marché simple et près de 20 p. 100 du marché qui est plus complexe.

**Le sénateur Meighen:** Oui, mais mettons-nous à la place du consommateur pour un instant et prenons l'hypothèse où le vendeur a des compétences adéquates. Ne serait-il pas possible d'avoir une assurance-dommages très simple à un prix moindre que si je me présentais chez M. Duhaime avec ses 15 employés puis son loyer à payer, et cetera? Je me présente à la caisse populaire où le loyer est déjà payé, la bâtisse appartient à la caisse, et cetera. Il y a très peu d'«overhead» et ils me vendent ma police-dommages qui est une police minime à un prix modique, ou moins chère que chez M. Duhaime?

**M. Duhaime:** C'est un peu une utopie. Est-ce que la banque ou la caisse n'utilisent pas de pieds carrés pour cette personne? Est-ce que cette personne ne fait pas de téléphones, cette personne ne fait aucune dépense et tout est payé? Ce n'est pas vrai dans la réalité.

Je pourrais dire que chez nous aussi il y a une structure où les 15 employés ne font pas la même chose. Il y en a un qui se spécialise dans les frais financiers, l'autre se spécialise dans les prêt hypothécaires, l'autre se spécialise dans tel ou tel domaine. Alors, nous pourrions aussi dire la même chose.

Une des choses principales que vous n'avez pas dans une institution financière, c'est le choix de l'assureur. Si vous allez à la caisse présentement, vous achetez un produit d'assurance Desjardins. Vous ne pouvez pas acheter un produit d'une autre institution.

Chez le courtier, la grosse différence présentement, du moins à ce niveau-là, c'est le choix de l'assureur. Et là, je ne reviens pas à l'assurance-automobile mais à l'assurance-vie individuelle que l'on pourrait prendre, même un produit vraiment nivelé vers le bas, temporaire, 10 ans, renouvelable.

Je ne veux pas vous amener dans vos problèmes d'étude mais disons un produit sur lequel il n'y aucun «bird», aucun «whissel», il n'y a rien. C'est simplement le produit le plus simple possible.

Nous avons des logiciels de comparaison où l'on peut voir présentement les différents exemples de l'ordre pour le même produit d'une prime de 1 000 \$ allant jusqu'à 1 600 \$. Ce qu'il est

[Translation]

insurance. They aren't very active in commercial insurance for that very reason.

**Senator Meighen:** Because it's more complex?

**Mr. Savard:** Precisely.

**Senator Meighen:** Wouldn't that be the case with the banks as well? The area where you would encounter difficulties would inevitably be limited, as matters stand now, to very simple risks and not to complex or very complex risks.

**Mr. Savard:** But you have to bear in mind that vehicle and home insurance is after all the biggest market, it's the one that serves the ordinary consumer. Average clients are the biggest category. The commercial market is very limited, whether in life or property insurance.

**Mr. Duhaime:** The ratio is 80:20 — 80 per cent of the market is what you might call level ground, the simple market, and about 20 per cent is rougher going, the more complex market.

**Senator Meighen:** Yes, but let's put ourselves in the consumer's shoes for a moment, and let's assume that the seller is reasonably competent. Wouldn't it be possible to get a very basic property insurance policy more cheaply than if I went to Mr. Duhaime with his 15 employees and his high rent and so on? I walk into the caisse pop., where the rent has already been paid off, the building belongs to the co-operative, and so on. The overhead is low, and they sell me my minimum policy at a modest price, or less than Mr. Duhaime anyway.

**Mr. Duhaime:** That's a touch utopian. Isn't the bank or the credit union using square footage for that person? Doesn't that person make telephone calls, generate any expenditures? Everything is paid for? That isn't the way it works in reality.

I could also say that in my office there is a structure — those 15 employees aren't all doing the same thing. There's one who specializes in carrying charges, one in mortgages, one in something else. So we could say the same.

One of the main things you don't have in a financial institution is your choice of insurer. If you go to your caisse pop. right now, you buy a Desjardins insurance product. You can't buy a product from another carrier.

At a broker's, the big difference at the moment, at least at that level, is choice of insurer. I'm not talking about car insurance here but about individual life insurance coverage, even a really basic package, 10-year term, renewable.

I don't want to drag you into the sort of problems you used to have difficulty with at law school, but let's say a product with no bells or whistles, nothing. Just the simplest possible product.

We have comparison software that can show you different examples of the same product for premiums ranging from \$1,000 to \$1,600. The interesting thing is the way policies differ

*[Text]*

intéressant de voir, c'est le changement des joueurs selon que la personne est fumeur, la personne est non-fumeur, qu'elle est une femme, qu'elle est un homme, et qu'elle se situe dans tel ou tel groupe d'âge.

Alors, tel assureur qui est le dix-huitième à l'âge de 38 ans pour une femme non-fumeuse peut se retrouver premier pour un homme fumeur de 50 ans. Alors, ce n'est pas parce que votre voisin vous dit qu'il peut avoir le meilleur produit à la caisse parce qu'il est dans telle situation, que vous allez retrouver le meilleur produit pour votre situation à vous.

Nous, on dit qu'il faut laisser le choix au consommateur. Ce dont on a peur, c'est cela.

**Mr. Meighen:** Est-ce que vous me permettez une très courte question supplémentaire, monsieur le président?

**Le vice-président:** Allez-y.

**Le sénateur Meighen:** Si le législateur disait que l'institution financière (telle une banque ou une caisse populaire) vendant de l'assurance ne pouvait avoir aucun intérêt dans la compagnie d'assurances, est-ce que cela réglerait votre problème?

**Mr. Duhaime:** Si elle n'a pas d'intérêt dans la compagnie d'assurances, est-ce que l'on devrait dire à ce moment-là qu'elle pourrait détenir des cabinets qui offriraient de multiples compagnies?

**Le sénateur Meighen:** Bonne question. Il faut qu'il y ait un choix, je suis d'accord avec vous.

**Mr. Duhaime:** Il faut qu'il y ait un choix.

**Le sénateur Meighen:** Une dernière question parce que l'on n'a pas le temps d'élaborer. D'après vous, si le législateur imposait les règlements que vous décrivez dans votre mémoire, les compétences voulues, et cetera, et toute personne agissant comme intermédiaire avait les compétences nécessaires d'après votre association, est-ce que le principal problème qui reste à ce moment-là serait celui de la concurrence? Si oui, est-ce que la concurrence dépend du nombre de joueurs principalement? Y a-t-il de la concurrence entre 10 joueurs aussi bien qu'entre 100 joueurs?

Comme vous avez dit, il y a sept banques et les sept travaillent ensemble. Par contre, nous sommes des centaines et il y a donc beaucoup plus de concurrence. Si oui, où est la limite? Se situe-t-elle à 20, 30, 40?

**Mr. Duhaime:** Je pense qu'il est difficile de mettre une limite. La peur d'oligopole est peut-être une peur qui est non fondée. C'est juste que, présentement, dans le système bancaire qui est très restreint au Canada, on voit déjà un peu cette espèce de situation. On ne voudrait pas la retrouver dans le domaine de l'assurance.

Pour ce qui est de votre première question, à savoir si les gens étaient couverts au niveau d'un code de déontologie, et cetera, nous pensons que cela serait un demi-mal. Toutefois, il s'agira de voir sous quelle forme les représentants seront rémunérés.

Ce que je vais vous dire là-dessus, c'est que certaines statistiques démontrent que, dans certaines banques européennes,

*[Traduction]*

depending on whether the subject is a smoker or a non-smoker, a man or a woman, in this age group or that.

An insurer who was way down on the list for a 38-year-old non-smoking woman might be number 1 for a 50-year-old man who smokes. Just because your neighbour says he got a better deal at the caisse in his particular situation doesn't mean you're going to find the best product there for your situation.

Our view is that the consumer has to have the choice. That's what worries us.

**Senator Meighen:** Mr. Chairman, may I ask a very short supplementary?

**The Deputy Chairman:** Go ahead.

**Senator Meighen:** If Parliament ruled that a financial institution such as a bank or a caisse populaire that sells insurance couldn't have any interest in an insurance company, would that resolve the problem?

**Mr. Duhaime:** If financial institutions have no interest in a particular insurance company, would they then be able to operate offices that offered the products of a number of companies?

**Senator Meighen:** Good question. There has to be a choice, I agree with you.

**Mr. Duhaime:** There has to be a choice.

**Senator Meighen:** One last question, because we don't have the time to go into too much detail. In your opinion, if Parliament imposed the regulations you describe in your brief, on appropriate qualifications and so forth, and any person acting as a underwriter had the skills your Association regards as necessary, would the chief problem remaining at that point be competition? If so, does competition depend mainly on the number of players? Can there be competition among 10 players just as easily as among 100?

As you said, there are seven banks and they work together. On the other hand there are hundreds of [insurance companies?] and so there's lots of competition. If so, what is the limit? Is it 20, 30, 40?

**Mr. Duhaime:** I think it's difficult to set a limit. The fear of an oligopoly may be unfounded. It's just that in the current very restricted banking system in Canada, this kind of situation is already apparent. We wouldn't want it to develop in insurance as well.

With respect to your first question, if people were governed by a code of conduct and so on, we think that would better than nothing, but there would still be the question of how underwriters are paid.

Some statistics show that in certain European banks, the level of productivity of a underwriter hired by a bank is much, much



## [Texte]

le niveau de productivité d'un intermédiaire engagé par une banque est beaucoup, beaucoup plus haut. Alors, on parle de cinq ou six fois plus de ventes que l'intermédiaire qui n'est pas mis sous pression.

Lorsque l'on parle de volume, de pression, est-ce que l'on peut donner tout à fait le même service? On sait que les banques et les compagnies d'assurances sont là pour faire du profit. Sauf que le système de rémunération actuel, pour la plupart des institutions financières de type assurances, n'amène pas un coût très fort au niveau des charges, je dirais, obligées. C'est un système de rémunération à commissions.

Si l'on paie quelqu'un à salaire, il va devoir donner beaucoup de rendement. Il reste qu'il y a tellement d'impératifs que je pense que, en 1996, on aura un mémoire qui sera très épais. On pourra peut-être vous entretenir plus à fond sur tous ces points-là.

**M. Savard:** Je peux peut-être ajouter un point qui va directement dans le sens de votre question, à savoir si tous les intervenants sont soumis aux mêmes règles au niveau déontologique, aux mêmes règles de formation, de qualité de services qu'ils peuvent rendre. Est-ce que l'élément concurrence est tout simplement une question de nombre? Je pense que non.

Évidemment, la concurrence que peut exercer un employé d'une institution financière qui reçoit un client n'a pas de commune mesure avec celle que peut exercer un intermédiaire qui va rencontrer chez lui un client, parce qu'il n'a pas la même source d'informations.

Quand vous vous présentez à votre banque, il est bien évident que la personne qui vous reçoit a accès à de l'information. D'abord, elle sait combien vous avez dans votre compte de banque et elle sait quelles sont les primes d'assurance que vous payez déjà parce qu'elle voit passer les chèques de Sun Life ou de Manulife.

**M. Duhaime:** Même vos REÉR.

**M. Savard:** Elle sait aussi quel est le niveau de vos REÉR, où vous faites vos investissements. Vous connaissez la formule du gouvernement fédéral que l'on envoie lorsqu'on veut transférer un REÉR, on l'appelle T-2033, c'est le chiffre qui apparaît sur la formule. C'est une formule qui est coutumière. Pour l'avoir vécu récemment, je peux vous dire que, quand le gérant de banque reçoit cette formule et qu'il avise son client que, suite à la réception de cette formule pour transférer le REÉR, sa marge de crédit vient d'être coupée. C'est très dangereux.

Le souci de concurrence à ce moment-là, pour le consommateur qui n'a pas l'opportunité de transiger avec plusieurs institutions bancaires à la fois, n'entre pas en ligne de compte. Il est rare que l'on retrouve cette situation de nos jours que quelqu'un va avoir un compte à la caisse populaire et en même temps à la Banque Royale ou à la banque TD. Il concentre ses affaires bancaires dans la même institution. D'ajouter à cela le produit d'assurance, je ne pense pas que c'est ajouter de la concurrence.

**Senator Stewart:** Clearly the banks have an advantage in that people who have some money want to put it in a safe place. That puts the person inside the door. The question I want to ask is this:

## [Translation]

higher — five or six times more sales than underwriters who aren't under pressure.

Once you start talking about volume and pressure, can you provide the same service? Banks and insurance companies are both there to make a profit. But under the current compensation system, most financial institutions in the insurance category don't have very high fixed charges. People are paid on a commission basis.

If you pay someone a salary, he's going to have to perform at a pretty high level. But there are so many other imperatives that I think we'll be presenting you with a really thick brief in 1996. Then we may be able to go into these points in greater depth with you.

**Mr. Savard:** Perhaps I could add a point that has a direct bearing on your question about what if everyone in the field were subject to the same code of conduct, the same rules for training and quality of service. Would competition then be simply a matter of numbers? I don't think so.

Obviously the competition that can be offered by an employee of a financial institution who has customers coming to see him is not the same as an underwriter who goes to a client's home, because he doesn't have the same source of information.

When you go to your bank, it's very clear that the person who deals with you has access to information about you. He knows how much you have in your bank account and what insurance premiums you're already paying, because he's seen your cheques to Sun Life or Manulife go through.

**Mr. Duhaime:** Even your RRSPs.

**Mr. Savard:** He knows how much you have in RRSPs, and where you do your investing. You know the federal government form that has to be submitted to transfer an RRSP? T-2033, that's the number on the form. It's very widely used. Having gone through it recently, I can tell you that when the bank manager receives that form, he tells the customer that his or her credit limit has been cut. It's very dangerous.

At that point concern about competition, for a consumer who can't very well deal with several banks at a time, just doesn't arise. It's rare for an individual to have an account at a credit union and at the same time an account with the Royal or the TD. People tend to concentrate their banking at the same institution. If insurance is available there too, I don't see that competition has been increased.

**Le sénateur Stewart:** Les banques ont un net avantage du fait que ceux qui ont de l'argent veulent l'investir dans un endroit sûr. La porte est donc entrebâillée. La question que je veux vous poser



*[Text]*

Do you have any evidence of the fact that banks because, as deposit-taking institutions, can put up a sign saying that the deposit is insured, it influences what I will call "the traffic", where people will go to buy something, whether it be insurance or a mutual fund? Do you think that the fact that, in a sense, there is that stamp of government approval on the bank affects consumer behaviour?

**Mr. Duhaime:** I think that is a fact. Many people think that mutual funds are guaranteed by government when they buy through a bank, and the disclosure is not real. Yes, the stamp of the government, I think, is a concern for us, because as intermediaries we are different than insurers. This matter has been discussed lately because of the Confederation Life affair, whether ComCorp should have the stamp of government and so on. As a matter of fact, I think there will be no change. People are realizing right now, as a result of the funny behavior in the mutual funds market that was occurring in 1994, that what they thought was insured was not insured. As a matter of fact, right now mutual funds sold by insurers are more guaranteed than mutual funds sold by banks or other institutions, but people do not know it.

ComCorp is quite new but ComCorp has proved that they can do the job. Maritime Life said, when they acquired a portfolio from Confederation Life, that it is time for consumers to be sure of what they are doing when they invest in life insurance, that it is okay, and we salute them because they have done the job. Before the Coopérants no institution had ever failed in Canada. You had trusts, you had banks and in the west, such as the Commercial Bank, and Greymac Trust, but no insurers. Now things are changed and are continuing to change. Speaking for the association, I think we would like, as intermediaries, to have the stamp of government on ComCorp, but it does not seem to be that way.

**Ms Hardy-Lemieux:** If I may add to Senator Stewart's question, people may be lured away from the insurance industry by falsely thinking that they can get the insurance that they need at the bank, at the branch. The bottom line will not be seen for five or ten years time, when the mortgage is over and finished being paid, and they learn that they have no insurance left. If they have cancelled their other private insurance because they thought that this good, cheap insurance was for their lifetime, they may then be 40 or 50 years old, in poor or worse health, and uninsurable. That we are seeing in our daily life, unfortunately, and it is not through bad faith on the part of the people involved in the banks; they are not aware of what they are selling.

**Mr. Duhaime:** If a client just wants to change from Banque Royale to Banque Toronto Dominion and he is no longer insurable, he will not be able to change his loan. If he goes to Banque Royale they will say we do not have any guarantee for

*[Traduction]*

est la suivante: Pouvez-vous démontrer que, du fait que les banques sont des institutions de dépôt et qu'elles peuvent afficher que le dépôt est assuré, cela influence ce que j'appellerai «la circulation», l'endroit où les gens vont pour acheter quelque chose, qu'il s'agisse d'assurances ou de fonds communs de placement? Pensez-vous que, puisque les banques ont pour ainsi dire le sceau d'approbation du gouvernement, cette approbation influence le comportement du consommateur?

**M. Duhaime:** Je le pense en effet. Bien des gens croient que les fonds communs de placement sont garantis par le gouvernement lorsqu'ils les achètent d'une banque et que la communication des renseignements n'est pas réelle. Oui, le sceau d'approbation du gouvernement nous préoccupe, parce qu'en tant qu'intermédiaires, nous sommes différents des assureurs. Cette question a été soulevée récemment à cause de la déconfiture de la Confédération. On s'est notamment demandé si la SIAP devait jouir de la garantie du gouvernement. En réalité, je pense qu'il n'y aura aucun changement. Les gens se rendent compte actuellement, par suite du comportement bizarre du marché des fonds communs de placement en 1994, que ce qu'ils croyaient être assuré ne l'était pas. D'ailleurs, les fonds communs de placement vendus actuellement par les assureurs sont plus garantis que ceux qui sont vendus par les banques et les autres institutions, mais les gens ne le savent pas.

La SIAP est une société assez jeune, mais elle s'est montrée à la hauteur. Lorsqu'elle a acquis le portefeuille de la Confédération, Maritime Life a déclaré que le consommateur doit désormais savoir ce qu'il fait lorsqu'il investit dans l'assurance-vie, que c'est bien ainsi et qu'elle rendait hommage à la SIAP, parce qu'elle a fait son travail. Avant les Coopérants, aucune institution n'avait fait faillite au Canada. Il y avait eu des faillites de fiducies, de banques et, dans l'Ouest, d'institutions comme la Banque Commerciale et le Greymac Trust, mais pas d'assureurs. La situation a changé et elle continue de changer. En tant que porte-parole de l'Association, je crois que nous aimerions, à titre d'intermédiaires, que le gouvernement donne son aval à la SIAP, mais cela ne semble pas être le cas.

**Mme Hardy-Lemieux:** Si je peux apporter un autre élément de réponse à la question du sénateur Stewart, je dirais que les gens délaissent les assureurs parce qu'ils croient, à tort, pouvoir obtenir l'assurance dont ils ont besoin à la banque, à la succursale. Ils ne verront pas les conséquences avant cinq ou dix ans, lorsque le prêt hypothécaire sera remboursé et qu'ils apprendront qu'ils ne sont plus assurés. S'ils ont annulé leur police privée parce qu'ils croyaient avoir obtenu une bonne police d'assurance-vie à bon marché et pour toute la vie, ils se retrouveront peut-être à 40 ou 50 ans, en mauvaise santé et incapables d'obtenir de l'assurance. Nous le constatons tous les jours, malheureusement. Ce n'est pas par mauvaise foi de la part des gens en cause dans les banques, mais simplement parce qu'ils ne savent pas ce qu'ils vendent.

**M. Duhaime:** Si un client veut simplement passer de la Banque Royale à la Banque Toronto-Dominion et qu'il n'est plus assurable, il ne pourra pas changer son emprunt. S'il va à la Banque Royale, on lui dira que la Banque Royale n'a pas de

[Texte]

life insurance and it is not transportable. A private policy could be given back to any institution.

**Le vice-président:** Vous êtes ici depuis déjà très longtemps, madame est messieurs. J'aurais tout de même une dernière petite question à vous poser.

**M. Duhaime:** Toujours avec plaisir.

**Le vice-président:** Elle porte sur le dernier point que vous mentionnez dans votre rapport.

Vous parlez du perfectionnement des gens qui doivent s'impliquer dans la vente d'assurances. Ma question serait celle-ci. Elle touche à la division entre les autorités fédérales et les autorités provinciales pour ce qui est du domaine de l'assurance. Pour ce qui est de l'autorité fédérale, cette dernière s'applique normalement à la solvabilité d'une compagnie d'assurances tandis que les transactions d'assurances, le bien-fondé des polices, tout le reste, semblent tout de même relever uniquement du domaine provincial.

Ceci dit, cela veut dire que le domaine provincial gère la sollicitation, la distribution, la vente des produits d'assurances, que ce soit les produits d'assurance-dommages ou des produits d'assurance sur les personnes. Est-ce que c'est bien ce que j'ai compris?

**M. Duhaime:** Oui, c'est bien cela.

**Le vice-président:** Pour ce qui est de la question que vous avez soulevée au sujet des caisses populaires au Québec qui ont dans leurs succursales des gens qui vendent de l'assurance, vous avez dit, je crois, principalement de l'assurance résidentielle ou de l'assurance-automobile. Les gens qui transigent avec le client sont-ils des courtiers agréés reconnus au Québec?

**Mme Hardy-Lemieux:** En assurance de dommages, ce sont des agents agréés puisqu'ils représentent un seul assureur, Assurance-vie Desjardins. En assurance-vie bancaire accessoire à un prêt, ce sont des préposés bancaires non qualifiés.

**M. Duhaime:** Non formés et non qualifiés de même que ceux qui sollicitent les REÉR.

**Le vice-président:** Pourquoi est-ce que, dans le cas de l'assurance-automobile ou l'assurance résidentielle, il y a quelqu'un qui a suivi au moins un certain cours de formation et a réussi avec succès les examens alors que, dans l'autre cas, l'on n'exige pas la même sorte de perfectionnement?

**M. Duhaime:** Je vous dirais que l'assurance-crédit, la loi 134 sur l'assurance, il y a des vides juridiques incroyables en ce moment dans cette loi. L'assurance-crédit, l'assurance collective, l'assurance-voyages... Initialement, pour l'assurance-voyages, il s'agissait d'assurer vos deux valises avant de partir puis de prendre un 500 000 \$ en cas d'accident, que l'avion tombe. C'était aussi simple que cela.

Maintenant, l'assurance-voyages est complètement différente. Il y a toutes sortes de clauses, soit des clauses de maladie préexistantes, des clauses de rapatriement de corps, et cetera. C'est devenu quelque chose de complexe. C'est toujours vendu (je dis n'importe qui) par des gens non encadrés.

[Translation]

garantie sur la police d'assurance-vie et que la police ne peut être cédée. Une police privée pourrait être cédée à n'importe quelle institution.

**The Deputy Chairman:** You've been here for a very long time already, madam and gentlemen. But I do have one last little question to ask.

**Mr. Duhaime:** Always a pleasure.

**The Deputy Chairman:** It deals with the final point you make in your report.

You speak of training for people who have to get into insurance sales. My question is this, on the dividing line between Ottawa and the provinces in insurance. Federal authority is exercised mainly in the area of insurance companies' solvency, while the provinces seem to have sole jurisdiction over insurance transactions, policy validity and all the rest of it.

This means it's the provinces that oversee solicitation, distribution, sale of products, whether property insurance or life insurance. Have I understood correctly?

**Mr. Duhaime:** Yes, that's right.

**The Deputy Chairman:** Now, you raised a point about Quebec's caisses populaires — that there are people in the branches selling insurance, mainly, I think you said, home and car insurance. Are these people recognized as chartered brokers in Quebec?

**Ms Hardy-Lemieux:** As far as property insurance is concerned they are chartered agents, because they represent a single insurer, Assurance-vie Desjardins. When it comes to life-insurance coverage for loans, they are unqualified bank tellers.

**Mr. Duhaime:** Untrained and unqualified, like the ones who sell RRSPs.

**The Deputy Chairman:** Why is it that in the case of car insurance or home insurance there is someone who has at least taken certain training courses and passed exams, while in the other case the same sort of training isn't insisted on?

**Mr. Duhaime:** Bill 134 on insurance has some incredible legal loopholes in it. Credit insurance, group insurance, travel insurance ... In the beginning, travel insurance meant insuring your two suitcases before you left and taking out \$500,000 in coverage in case there was an accident and the plane crashed. It was as simple as that.

Now travel insurance is completely different. There are all sorts of clauses, covering existing health conditions, transporting the body home and so forth. It's become very complex. And it's always sold by people with no training.

[Text]

Puis même, cela va aussi loin que les agences de voyages qui ne vendent même pas le voyage, mais qui vendent de l'assurance. Alors, c'est assez drôle.

L'assurance collective n'a aucune espèce d'encadrement législatif présentement.

**Le vice-président:** Ce qui veut dire que si je voulais vendre de l'assurance collective, je peux commencer mon commerce et je n'ai pas besoin d'avoir un permis ou une licence de qui que ce soit?

**Mr. Duhaime:** Effectivement, monsieur le président, vous pourriez être engagé par une institution financière demain matin. On vous donnera un cours pour être capable de faire le «banking» puis on vous expliquera pendant une heure ou deux comment fonctionne le marché.

Ce que l'on voit surtout présentement, c'est que vous faites le prêt et vous avez...

**Mr. Duhaime:** You have to deny that you do not want the insurance. They do not ask you if you want it, you have to sign something saying that you do not want it, and that is completely different.

**The Deputy Chairman:** That is the way you do it when you rent an automobile, you have to sign off the insurance.

**Senator LeBreton:** At least they explain it to you.

**The Deputy Chairman:** I know that we are running very late and I do not want to cut this short. I would like to suggest to you that we will be seeing you again at a later date to talk about the future of the legislation. You might want to develop at that time more fully the interplay between provincial and federal rules, and how they apply to the distribution of the insurance. You have already alluded to it, and you might want to develop it a little further.

The committee adjourned.

[Traduction]

Travel agencies that don't even sell the trip sell the insurance. It's quite funny, really.

There's no kind of training legislated for group insurance at present.

**The Deputy Chairman:** Which means that if I wanted to sell group insurance I could start up my own business and I wouldn't need a permit or a licence from anybody?

**Mr. Duhaime:** You could be hired by a financial institution tomorrow morning. They would give you a course so you could handle the banking side of it and then they would take an hour or two to explain to you how the market operates.

What we're seeing in particular now is that you get the loan and you have to ...

**M. Duhaime:** Il faut refuser l'assurance. Ils ne vous demandent pas si vous la voulez, vous devez signer un papier disant que vous la refusez, c'est bien différent.

**Le vice-président:** C'est ce qu'on fait quand on loue une automobile, il faut refuser l'assurance.

**Le sénateur LeBreton:** Au moins, ils vous l'expliquent.

**Le vice-président:** Je sais qu'il se fait très tard et je ne veux pas couper court au débat. J'aimerais vous proposer de vous inviter à nouveau plus tard pour discuter de l'avenir de la législation. Vous pourriez donner des explications plus précises sur les liens entre la réglementation provinciale et fédérale et son application à la distribution de l'assurance. Vous y avez déjà fait allusion et vous aimeriez peut-être en parler davantage.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Credit Union Central of Canada:*

Mr. Brian Downey, Chief Executive Officer;  
Mr. Bill Knight, Vice-President, Government Affairs; and  
Ms. Carol Robbins, Legal Counsel.

*From the Association des intermédiaires en assurance de  
personnes du Québec:*

Mr. Guy Duhaime, President;  
Mr. Denis Savard, President of the *Bureau de l'Institut des  
assureurs-vie agréés du Québec*;  
Mr. Jacques Foucault, Responsible for the Legislative Affairs  
Committee; and  
Ms. Suzanne Hardy-Lemieux, Legal Counsel.

*De la Centrale des caisses de crédit du Canada:*

M. Brian Downey, chef de la direction;  
M. Bill Knight, vice-président, Affaires gouvernementales; et  
Mme Carol Robbins, conseillère juridique.

*De l'Association des intermédiaires en assurance de personnes  
du Québec:*

M. Guy Duhaime, président;  
M. Denis Savard, président du bureau de l'Institut des  
assureurs-vie agréés du Québec;  
M. Jacques Foucault, responsable du comité des affaires  
législatives; et  
Mme Suzanne Hardy-Lemieux, conseillère juridique.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, April 4, 1995

Le mardi 4 avril 1995

Issue No. 31

Fascicule n° 31

### **Twenty-Fifth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial  
system in Canada in the wake of the major legislative  
and regulatory reform which took place two years ago

### **Vingt-cinquième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans  
la foulée de l'importante réforme législative et  
réglementaire intervenue il y a deux ans

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
* Fairbairn, P.C.	Oliver
(or Graham)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	
* <i>Ex Officio Members</i>	
(Quorum 4)	

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
* Fairbairn, c.p.	Oliver
(ou Graham)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Stewart
Kolber	Stratton
LeBreton	Thériault
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	
* <i>Membres d'office</i>	
(Quorum 4)	



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 4, 1995  
(41)

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart and Sylvain. (9)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Mr. Gordon Cunningham, President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company; and

Mr. Mark Daniels, President.

*From the Canadian Finance and Leasing Association:*

Mr. Tim Hammill, President and Chief Operating Officer, AT&T Capital Canada Inc.;

Mr. Steven K. Hudson, President & Chief Executive Officer, Newcourt Credit Group;

Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman, Newcourt Credit Group; and

Mr. Gordon M. Thompson, President and Chief Operating Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Cunningham from the *Canadian Life and Health Insurance Association* made an opening statement and along with Mr. Daniels answered questions.

Brief opening remarks were made by Messrs Thompson, McKinlay, Hudson and Hammill from the *Canadian Finance and Leasing Association*. They then answered questions.

Bill S-9, originally scheduled for consideration by the Committee, was postponed until after Easter.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 4 avril 1995  
(41)

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 505 de l'Édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart et Sylvain. (9)

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gérald Goldstein, Chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes:*

M. Gordon Cunningham, président et chef de la direction, London Life, Compagnie d'assurance-vie;

M. Mark Daniels, président.

*De l'Association canadienne de financement et de location:*

M. Tim Hammill, président et administrateur en chef des opérations, AT&T Capital Canada Inc.;

M. Steven K. Hudson, président et chef de la direction, Newcourt Credit Group;

M. Ronald A. McKinlay, président, Newcourt Credit Group; et

M. Gordon M. Thompson, président et administrateur en chef des opérations.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

Monsieur Cunningham, de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, fait une déclaration liminaire et, aidé de M. Daniels, répond aux questions.

MM. Thompson, McKinlay, Hudson et Hammill, de l'Association canadienne de financement de location, font de brèves déclarations liminaires. Ils répondent ensuite aux questions.

L'étude du projet de loi S-9 que le comité avait inscrit à l'ordre du jour est reporté après Pâques.

À midi trente le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 4, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-9, to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill; and to continue its examination on the state of the financial system in Canada, and in particular its review of 1992 reform legislation.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this is a continuation of our Senate hearings on the impact which the 1992 changes to the financial services industry have had on various segments of the industry.

Our first witnesses this morning are from the Canadian Life and Health Insurance Association, represented by Mr. Gordon Cunningham, who is Chairman of the CLHIA this year, but is also President and CEO of London Life. With him is Mark Daniels, a familiar face to all of us on the committee. Mark is President of the CLHIA.

Consistent with our normal form, Mr. Cunningham, I believe, will begin with an opening statement, and I am not sure if Mr. Daniels is participating in that. Following the opening statement, we will have our usual round of questions.

The second set of witnesses we have this morning are from the Canadian Finance and Leasing Association. Then, at the end, we will have a short session on Bill S-9, which was referred to us by the Senate last week.

Mr. Cunningham, this is actually your first appearance before the committee, but we trust it will not be your last. In fact, I feel pretty confident that it will not be your last. In any event, welcome for your first round.

**Mr. Gordon Cunningham, President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company:** Thank you very much, Mr. Chairman. What I would like to do, over the next few minutes, is review briefly the main points of our submission. I think everybody has received copies of that submission. I would like to draw attention to our observations on the 1992 federal financial services reform, and also to some operational issues that have risen from that reform. At the conclusion of the remarks, Mr. Daniels and I would be happy to answer any questions that senators may have.

As you will see, the submission contains six sections: First, there is an executive summary; it then has an industry profile, which I think provides a lot of useful information about the life and health industry in this country; there is a commentary on the nature and scope of the 1992 reform; we talk about the policy issues relating to that reform and the operational issues that flow from that reform, and then finish with a conclusion. What I would

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 4 avril 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, saisi du projet de loi S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada—États-Unis en matière d'impôts, se réunit ce jour à 10 heures pour étudier le projet de loi et poursuivre son examen de l'étude du système financier au Canada, et en particulier de la législation de réforme de 1992.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons aujourd'hui notre série d'audiences sur les répercussions de la refonte de 1992 sur les divers éléments du secteur des services financiers.

Nos premiers témoins de la matinée appartiennent à l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, représentée par M. Gordon Cunningham, qui est le président du conseil de l'ACCAP, mais qui est également président-directeur général de London Life. Il est accompagné de Mark Daniels, un visage bien connu de tous les membres du comité. Mark est le président de l'ACCAP.

Selon notre coutume, M. Cunningham va commencer, je crois, par une déclaration liminaire et je ne sais pas si M. Daniels en fera une aussi. Nous aurons ensuite notre tour habituel de questions.

Le deuxième groupe de témoins représente la *Canadian Finance and Leasing Association*. À la fin, nous aurons une courte séance sur le projet de loi S-9, qui nous a été renvoyé par le Sénat la semaine dernière.

Monsieur Cunningham, il s'agit en fait de votre première comparaison devant le comité, mais nous espérons que ce ne sera pas la dernière. Je suis même à peu près certain que ce ne sera pas la dernière. Quoi qu'il en soit, soyez le bienvenu cette première fois.

**M. Gordon Cunningham, président-directeur général, Société d'assurances London Life:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais prendre quelques minutes pour passer en revue les points saillants de notre mémoire. Je pense que tout le monde en a reçu le texte. J'aimerais attirer votre attention sur nos remarques concernant la refonte fédérale de 1992 du secteur des services financiers, et également sur certains problèmes opérationnels qui en ont résulté. M. Daniels et moi-même serons ensuite à votre disposition pour répondre à vos questions.

Comme vous le verrez, le mémoire contient six parties: premièrement, il y a un sommaire, puis nous donnons une description du secteur qui apporte, je pense, quantité de renseignements utiles sur le secteur de l'assurance-vie et maladie de notre pays; nous parlons ensuite de la nature et de la portée de la réforme de 1992, puis des questions de politique liées à cette réforme et des problèmes opérationnels qui en découlent, et nous



## [Texte]

like to do is start with section 3 of the brief, the nature and scope of the 1992 reform.

The 1992 reform of Canadian financial services legislation really was a major step in revising Canada's financial services sector. That is especially true for the insurance industry, where significant reform had not occurred for about 60 years. The 1992 reform went a long way towards removing the traditional four pillars that had been a feature of the financial sector in this country for many years. Specific objectives of the reform were set, and we all spent almost a decade reviewing what changes were to be made.

I will comment a little later on how those objectives have been met, but let me say to you right up front that the one thing I believe was almost entirely missed in that whole decade of discussion was any meaningful review of what the impact would be of the changes that were made in 1992. I can tell you categorically that I do not believe the same mistakes should be made as we enter the next stage of legislative review.

It is also important to note that the 1992 legislation did not create a level playing field, nor did it remove all restrictions on each category of financial institution. Let me give you some examples of that: Today, even after the reform, insurers cannot accept deposits but they can own trust companies or loan companies, and they can own Schedule II banks, but only if the insurer is widely held; second, no financial institution can engage in car leasing or own car leasing companies; third, insurers and banks cannot act as trustees but they can own trust companies; fourth, insurers and trust companies cannot own Schedule I banks, but banks can own insurance companies; next would be that banks and trust companies cannot underwrite risks in Canada, and they are subject to restrictions with respect to the marketing of insurance; finally, and I think this is a very good example, banks and trust companies have access to the Consolidated Revenue Fund for liquidity purposes, while insurers do not.

In our industry's view, these restrictions should not be modified in isolation. You cannot take any one and look at it independently because a very delicate balance was created in 1992, and I do not think changes should be made in isolation without fear of upsetting that balance. Needless to say, our industry association would be pleased to provide you with our views on these restrictions as the Senate Banking Committee reviews them in the lead-up to 1997.

As I said earlier, the 1992 reform marked the first complete overhaul of the federal insurance legislation in 60 years. It had a significant impact on the business operations of life and health insurance companies, as well as on the regulatory and supervisory framework under which they do business. The reform provided new rules on corporate governance, investment practices, business powers and ownership, as well as financial disclosure and the administration and supervision of insurers. This industry worked

## [Translation]

avons ensuite une conclusion. J'aimerais commencer avec la troisième partie du mémoire, la nature et la portée de la réforme de 1992.

La refonte de 1992 de la législation canadienne relative aux services financiers a été de grande envergure. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'assurance, où la législation était restée à peu près inchangée pendant 60 ans. La réforme de 1992 a marqué une étape importante de l'effondrement des quatre piliers qui ont si longtemps sous-tendu le secteur financier dans notre pays. Des objectifs précis avaient été fixés à cette réforme et nous avons tous passé près d'une dizaine d'années à réfléchir aux changements à apporter.

Je parlerai un peu plus tard de la manière dont ces objectifs ont été remplis, mais je veux attirer votre attention d'emblée sur le fait que l'élément qui a été presque entièrement omis de toute cette décennie de discussion est une réflexion sur les conséquences des changements apportés en 1992. Je déclare catégoriquement qu'il faudra éviter de commettre la même erreur au moment d'aborder la phase suivante de la réforme.

Il faut bien voir également que la législation de 1992 n'a pas instauré l'égalité ni levé toutes les restrictions touchant chaque catégorie d'institutions financières. Permettez-moi de vous en donner quelques exemples: aujourd'hui, même après la réforme, les assureurs ne peuvent recevoir de dépôts, mais ils peuvent posséder des sociétés de fiducie ou de crédit et des banques relevant de l'Annexe II, mais uniquement si les actions de la compagnie d'assurances sont largement disséminées; deuxièmement, aucune institution financière ne peut offrir de services de crédit-bail automobile ou détenir des sociétés offrant ces services; troisièmement, les assureurs et les banques ne peuvent agir à titre de fiduciaires, mais peuvent posséder des sociétés de fiducie; quatrièmement, les assureurs et les sociétés de fiducie ne peuvent détenir de banques de l'Annexe I, alors que les banques peuvent posséder des compagnies d'assurances; ensuite, les banques et les sociétés de fiducie ne peuvent garantir de risques au Canada et sont assujetties à des restrictions sur le plan de la vente de polices d'assurance; enfin, et je pense que c'est un très bon exemple, les banques et les sociétés de fiducie ont accès au Trésor pour se procurer des liquidités, alors que les assureurs ne l'ont pas.

À notre sens, il ne faut pas modifier ces restrictions isolément. On ne peut en prendre une et la considérer indépendamment des autres, car l'équilibre instauré en 1992 est très délicat et il faut se garder de le rompre. Il va de soi que notre association serait ravie de vous faire part de ses vues sur ces restrictions lorsque le comité sénatorial des banques les examinera en préparation de 1997.

Comme je l'ai dit, la réforme de 1992 a été la première refonte complète de la législation fédérale en matière d'assurances en 60 ans. Elle a eu un impact considérable sur l'exploitation des sociétés d'assurances de personnes de même que sur le cadre de réglementation et de surveillance dans lequel elles évoluent. La réforme a introduit de nouvelles règles concernant la régie des sociétés, les placements, les pouvoirs et la propriété des sociétés d'assurances, de même que la divulgation de renseignements



*[Text]*

extensively with both the Department of Finance and with OSFI in the development of regulations and guidelines to implement these new rules. In this regard, I should like to take the opportunity to express our appreciation for the excellent working relationship that has existed between our industry, OSFI and the Department of Finance.

Changes to the Insurance Companies Act have had major ramifications for the provincial legislative and regulatory system within which the industry operates. As a result of the 1992 reform, provinces are currently in the process of changing, in cooperation with our industry, their licencing requirements for agents and the regulation of distribution activities in the marketplace. For provincially chartered financial institutions, which constitute approximately 20 per cent of all life and health insurers operating in Canada, the 1992 reform has also created a new impetus for them to change their governing legislation.

Turning to section 4 of our submission, we offer views on consumer protection, the objectives of the 1992 reform, and the impact of the 1992 reform on the industry's international operations. From the perspective of consumer protection, the 1992 reform made significant, positive contributions in the areas of privacy and corporate governance. The Insurance Companies Act now makes it mandatory for every life and health insurer to establish procedures for restricting the use of confidential information, and provides that regulations may be developed in this regard.

The enviable record of the life and health insurance industry in protecting the privacy of customer information has been enhanced by the adoption of the CLHIA consumer code of ethics for member companies, a condition of membership in our national trade association. In 1993, the industry also updated the right to privacy guidelines. Those guidelines were adopted first in 1980 and form the basis for the privacy codes of many industry players. These guidelines are consistent with the recommended standards established by the OECD and have been praised by a number of senior government officials and by consumer groups.

Finally, the industry is participating in an effort to achieve consensus on a national standard for the protection of personal information coordinated by the Canadian Standards Association.

I turn now to the area of corporate governance. The reform in 1992 contained numerous regulatory enhancements aimed at creating a viable regime to protect the interests of policyholders and other stakeholders through changing times. Most notable amongst those enhancements were strengthening the role of the board of directors, modernizing and enhancing policyholder rights, establishing an extensive framework for addressing self-dealing issues, and requiring that companies have procedures to manage conflicts of interest and to handle customer complaints.

*[Traduction]*

financiers, la gestion et la surveillance des assureurs. Le secteur a travaillé de concert avec le ministère des Finances et le Bureau du surintendant des institutions financières à la mise au point de nombre de ces règlements et lignes directrices. J'aimerais profiter de l'occasion qui nous est offerte ici pour exprimer notre satisfaction à l'égard des excellentes relations de travail que nous avons la chance d'entretenir avec le ministère des Finances et le BSIF.

Les changements apportés à la Loi sur les sociétés d'assurances ont eu des répercussions majeures sur les lois et règlements provinciaux auxquels l'industrie doit également se plier. À la suite de la refonte de 1992, les provinces modifient actuellement, en collaboration avec notre secteur, leurs exigences relatives à la délivrance des permis d'agents ainsi que la réglementation en matière de distribution. Pour les assureurs à charte provinciale, qui représentent environ 20 p. 100 des assureurs de personnes du Canada, la réforme de 1992 a fait ressortir l'importance de modifier les lois qui régissent leurs activités.

Dans la partie 4 de notre mémoire, nous exposons les points de vue de l'industrie sur la protection des consommateurs, les objectifs de la réforme de 1992 et l'impact de cette réforme sur les activités de l'industrie à l'échelle internationale. La réforme a grandement contribué à l'amélioration de la protection des consommateurs et de la régie des sociétés. La Loi sur les sociétés d'assurances oblige aujourd'hui chaque compagnie d'assurances de personnes à instaurer des procédures en vue de restreindre l'utilisation des renseignements confidentiels et prévoit l'élaboration éventuelle d'un règlement à cet effet.

La réputation enviable du secteur de l'assurance de personnes sur le plan de la protection des renseignements personnels a encore été renforcée par l'adoption du code de déontologie de l'ACCAP, dont le respect est une condition de l'affiliation à notre association professionnelle nationale. En 1993, l'industrie a également mis à jour ses lignes directrices sur le droit à la vie privée. Celles-ci avaient été adoptées initialement en 1980 et sont le point de départ des codes d'un grand nombre de sociétés d'assurances. Ces lignes directrices respectent les normes recommandées par l'OCDE et ont suscité les félicitations d'un grand nombre de hauts fonctionnaires et de groupes de consommateurs.

Enfin, l'industrie participe aux travaux visant à réaliser un consensus sur une norme nationale de protection des renseignements personnels, travaux coordonnés par l'Association canadienne de normalisation.

Je passe maintenant à la régie des sociétés. La réforme de 1992 a apporté de nombreuses améliorations à la réglementation de façon à mieux protéger les assurés et d'autres parties intéressées pendant une période de mutation rapide. Les plus notables de ces améliorations ont été le renforcement du rôle du conseil d'administration, la modernisation et le renforcement des droits des assurés, l'établissement de règles détaillées sur les opérations avec apparentés, et l'obligation pour les sociétés de mettre en place des mécanismes en vue de traiter les conflits d'intérêt et les plaintes de la part des clients.

[Texte]

Protecting the interests of policyholders and other stakeholders continues to be the highest priority for the life and health industry. In this regard, the industry is now preparing its response to the government white paper entitled, "Enhancing the Safety and Soundness of the Canadian Financial System," which was recently released by the Honourable Doug Peters. As well, the industry is actively working to put in place measures that will improve the workings of our current protection vehicle, CompCorp.

I turn now to the objectives of the 1992 reform. The first stated objective of the 1992 reform was to strengthen the competitive position of financial institutions. While the 1992 reform did correct some public policy constraints on the competitive capacities of life and health insurers, it failed to put life and health insurers on a level playing field in public policy terms with deposit-takers. The reform did not address — let alone redress — certain elements of the regulatory system that confer important competitive advantages on deposit-takers.

Let me elaborate on that. Referring to the annuity market, the retirement and savings product business that life insurers do, in that business we compete directly with deposit-takers. In fact, if you look at the premium income for the life and health industry today, two-thirds of its premium income comes from the retirement and savings product business; only one-third comes from its basic protection business. The fact that the products of deposit-takers are backed by a Crown corporation, namely CDIC, confers on them a distinct competitive advantage.

The simple reality is that consumers have greater confidence in a government-backed entity than in a private sector consumer protection plan. Why do Canadian consumers have this perception? Clearly, it is because, in the minds of the consumer, the access to the Consolidated Revenue Fund enjoyed by the banking system represents government backing for the deposit-taking industry. The same products acquired from a life insurer do not have that backing, and therein lies a basic competitive disadvantage.

Second, the payment system denies insurers and their customers many of the benefits of the 1992 reform by preventing insurers from offering a number of new services permitted by the Insurance Companies Act. The financial institution must belong to Interac in order to offer these services. However, under the current regime, insurance companies are prevented from joining Interac because they are not eligible to be members of the Canadian Payments Association.

Third, life and health insurers do not enjoy the same liquidity support offered to the banks by the Bank of Canada and by CDIC. Fourth, serious impediments remain for the life and health insurance industry in raising capital, notably with respect to demutualization and the issuance of preferred shares.

Finally, any Schedule I and Schedule II bank may engage in commercial lending without the superintendent's approval. In sharp contrast with that freedom for the banks, a life insurance

[Translation]

La protection des intérêts des assurés et autres parties intéressées reste la priorité absolue de l'industrie des assurances de personnes. À cet égard, celle-ci élabore actuellement un document portant sur le Livre blanc intitulé «Renforcer et assainir le secteur des services financiers canadien», récemment publié par l'honorable Doug Peters. Par ailleurs, l'industrie travaille activement à la mise en place de mesures visant à améliorer le fonctionnement de notre organisme de protection actuelle, la SIAP.

Je passe maintenant aux objectifs de la réforme de 1992. Le premier objectif déclaré était de renforcer la compétitivité des institutions financières. Si elle a bien rectifié certaines contraintes néfastes à la compétitivité des assureurs de personnes, elle ne les a pas pour autant placées sur un pied d'égalité avec les institutions de dépôt. La réforme a négligé (et a encore moins rectifié) certains éléments du système réglementaire qui confèrent d'importants avantages concurrentiels aux institutions de dépôt.

Permettez-moi de préciser ma pensée. En ce qui concerne le marché des rentes, c'est-à-dire les produits de pension et d'épargne des assureurs-vie, nous sommes en concurrence directe avec les institutions de dépôt. De fait, si vous regardez le revenu provenant des primes des sociétés d'assurance-vie et maladie, les deux tiers provenaient des produits de pension et d'épargne et un tiers seulement des produits de protection générale. Le fait que les produits commercialisés par les institutions de dépôt soient protégés par une société d'État, à savoir la SADC, leur confère un avantage évident sur le plan de la concurrence.

La réalité toute simple est que les consommateurs ont davantage confiance dans une entité appuyée par l'État que dans un plan de protection privé. Pourquoi? Manifestement parce que, dans l'esprit du consommateur, l'accès au Trésor dont jouit le système bancaire représente une garantie de l'État. Les mêmes produits, achetés auprès d'un assureur-vie, ne bénéficient pas de cette garantie, et c'est là un désavantage concurrentiel fondamental.

Deuxièmement, le système de paiement refuse aux assureurs et à leurs clients bon nombre des avantages découlant de la réforme de 1992 en les empêchant d'offrir un certain nombre des services nouveaux autorisés par la Loi sur les sociétés d'assurances. Pour pouvoir offrir ces services, il faut appartenir au réseau Interac. Cependant, dans le régime actuel, les sociétés d'assurances ne peuvent se joindre au réseau Interac, car elles ne peuvent être membres de l'Association canadienne des paiements.

Troisièmement, les assureurs-vie et maladie ne bénéficient pas du même soutien sur le plan des liquidités que celui offert aux banques par la Banque du Canada et la SADC. Quatrièmement, il subsiste quantité de restrictions qui gênent l'accès au capital des compagnies d'assurance-vie et maladie, notamment sur le plan de la démutualisation et de l'émission d'actions privilégiées.

Enfin, toute banque de l'Annexe I et de l'Annexe II peut offrir des prêts commerciaux sans autorisation préalable du surintendant. En revanche, une compagnie d'assurance-vie, bien qu'ayant



[Text]

company, even though empowered to make commercial loans, must obtain approval in writing from the superintendent before doing so.

Turning to the second objective of the 1992 reform, that was to increase competition and the variety of services that were offered. Rather than increasing competition in the Canadian financial services sector, the 1992 reform may very well be increasing concentration of the financial system in the hands of a very few large deposit-takers. This view of increasing market concentration is supported by the Department of Finance September 1994 background report.

I think that was also illustrated pretty clearly by the Superintendent of Financial Institutions, John Palmer, when he appeared before this committee on March 2 of this year. At that time, Mr. Palmer detailed the significant increase in ownership by the banks of loan companies, of trust companies and investment dealers between 1984 and 1994. This trend has been intensifying for many years, and shows that deposit-takers have successfully assumed dominant positions in various additional financial services markets.

Such growing concentration in one segment of the financial services sector, in my opinion, gives rise to some pretty important public policy concerns. As concentration increases, the over-all financial system is more and more exposed to systemic risk, since negative developments at a single major financial institution could lead to damage being transmitted throughout the entire financial system. Furthermore, oligopolistic behaviour can be detrimental to consumers through higher pricing and reduced consumer choice.

It is also important to note that the 1992 reform does not appear to have increased competition in the banking sector, nor within the Canadian payment system, as I talked about earlier. Indeed, it is conceivable that the 1997 review of financial services legislation may threaten to further increase the large banks' powers and market dominance. The risk of further reduction in competition, restricted choices for consumers, and the dominance of five or six major banks over all Canadian commerce to the possible detriment of consumers is, I think, very high.

As a public policy matter — and this is something that I know you are very interested in — we believe a comprehensive study of the role that each of the deposit-taking and life and health insurance industries should play in the future of Canada is absolutely essential, and should be a pre-condition to any further changes in the legislative environment.

Any changes contemplated should not further reduce competition, nor negatively affect or expropriate one sector's franchise. Rather, changes should be aimed at stimulating effective and fair competition. They should not result in the creation of two classes of citizen in the financial services sector, which I believe by definition will inhibit or destroy one class by constraining its ability to grow and to prosper.

[Traduction]

la capacité d'offrir de tels prêts, doit obtenir le consentement préalable du surintendant.

Le deuxième objectif de la réforme de 1992 était d'accroître la concurrence et la diversité des services offerts. Or, au lieu d'accroître la concurrence dans le secteur canadien des services financiers, la réforme risque bien d'entraîner une plus grande concentration aux mains d'un très petit nombre de très grosses institutions de dépôt. Le rapport de septembre 1994 du ministère des Finances tend d'ailleurs à confirmer cette tendance.

Cela a d'ailleurs été aussi mis en évidence très clairement par le surintendant des institutions financières, John Palmer, lors de sa comparution devant votre comité le 2 mars dernier. Il a présenté des statistiques sur la propriété par les banques de sociétés de prêt, de société de fiducie et de courtiers en placements entre 1984 et 1994. Cette tendance s'intensifie depuis de nombreuses années et montre que les banques ont réussi à se tailler des positions dominantes dans divers autres marchés de services financiers.

Un tel accroissement de la concentration dans un segment du secteur des services financiers est particulièrement inquiétant, à mon avis, sur le plan de l'intérêt public. Plus la concentration s'accroît, et plus l'ensemble du système financier est exposé à des risques systémiques, puisque tout le problème survenant au sein d'une seule grosse institution financière pourrait se répercuter de proche en proche dans tout le système. En outre, un marché de structures oligopolistiques pourrait nuire aux consommateurs en raison des prix élevés et du choix moindre qui en résulteraient.

Il est également intéressant de noter que la réforme de 1992 ne semble pas avoir entraîné un accroissement de la concurrence dans le secteur bancaire ni au sein du système de paiements canadiens, comme je l'ai déjà dit. De fait, il est concevable que le réexamen de la législation sur les services financiers en 1997 ne renforce encore davantage les pouvoirs des banques et n'accroisse leur domination du marché. Je considère comme très élevé le risque de voir la concurrence reculer encore, le choix des consommateurs se restreindre et la domination de cinq ou six grandes banques sur tout le commerce canadien s'accroître, le tout au détriment des consommateurs.

Sur le plan de la politique gouvernementale (et je sais que c'est un aspect qui vous intéresse de très près), nous pensons qu'une étude exhaustive du rôle respectif du secteur bancaire et de l'assurance de personnes est absolument essentielle et devrait être une condition préalable à toute modification ultérieure du cadre législatif.

Il ne faudrait apporter aucune modification qui réduise encore davantage la concurrence et porte préjudice à la liberté de manoeuvre d'un secteur quelconque. Les changements devraient plutôt viser à stimuler une concurrence réelle et loyale. Ils ne doivent pas aboutir à la création de deux catégories inégales de citoyens dans le secteur des services financiers, ce qui reviendrait à paralyser ou détruire l'une des catégories en restreignant sa capacité à croître et à prospérer.



*[Texte]*

I believe, and our industry believes, that there should be a strong deposit-taking industry competing with a strong life and health industry. If this is also the government's belief, it should then ensure that any changes made in the future, whether it be to corporate powers, taxation or otherwise, further that policy, not challenge or change it.

As I said earlier, prior to making further changes in financial sector legislation, I believe it is essential that the government clearly understand the consequences of these changes before they are made. Why? Because the life and health industry in this country today serves over 20 million Canadians who are counting not only on our being here, but thriving well into the next century so that we can meet the obligations we currently have on the books to those 20 million Canadians. In my view, it would be nothing short of outrageous for government to strand all of those 20 million Canadians as customers of a second class citizen in the financial services sector.

Our industry clearly agrees on the public policy issues that you have articulated and that we believe need to be addressed in any further review: one, is there adequate competition in the sector; two, is the consumer being well served; and three, is there really a level playing field amongst all financial sector participants. I believe — and I have talked about this before — that there should be an extensive, and I will say royal commission style, examination of what Canadians really want from their financial services sector — not what the insurers want, not what the banks want — and that this level of scrutiny should be brought to bear on future changes to the business powers of all federal financial institutions.

I have already commented on the third objective of the 1992 reform, which was to enhance consumer protection. Let me deal with the fourth: that was to lay the groundwork for harmonization discussions with the provinces. As I mentioned earlier, we believe the 1992 reform has made significant progress in setting the groundwork for federal-provincial harmonization.

I turn now to the impact of the 1992 reform on the industry's international operations, and here I think perhaps we have not told our story as well as perhaps we might. I believe that Canada's insurance industry is one of Canada's export successes. Relative to the total premium that comes to the life and health industry in Canada today, 40 per cent of that premium comes from outside of Canada.

The 1992 reform has had a positive effect on the activities of Canadian companies in foreign markets. This is because the relevant sections of the Insurance Companies Act have given Canadian life and health insurers greater flexibility and increased options to meet competition head-on. In fact, in many countries Canadian companies can engage in more activities in-house than they can here in Canada. With the exception of the limitations on joint ventures, and the complexity of the related party transaction rules, I think the provisions of the act that affect life insurers' activities in the global market have worked well for our industry. Not only have companies previously operating abroad expanded,

*[Translation]*

Je considère, et notre secteur considère, qu'il est bon d'avoir un secteur bancaire fort en concurrence avec un secteur de l'assurance fort. Si le gouvernement partage cet avis, il devrait veiller à ce que toute modification future, qu'il s'agisse de changer les pouvoirs des entreprises, de la fiscalité ou d'autres éléments, y contribue.

Comme je l'ai dit, avant d'apporter d'autres changements à la législation sur le secteur financier, je pense qu'il est essentiel que le gouvernement ait au préalable une idée claire des conséquences. Pourquoi? Parce que l'industrie de l'assurance de personnes sert aujourd'hui plus de 20 millions de Canadiens qui comptent sur notre existence, sur notre dynamisme au cours du prochain siècle afin que nous puissions remplir les obligations que nous avons contractées envers eux. À mon avis, il serait parfaitement scandaleux que le gouvernement pénalise ces 20 millions de Canadiens en faisant d'eux des clients d'un citoyen de seconde zone dans le secteur des services financiers.

Notre industrie est pleinement d'accord avec les questions de politique que vous avez formulées et auxquelles tout examen ultérieur devra répondre: premièrement, y a-t-il une concurrence suffisante dans le secteur; deuxièmement, le consommateur est-il bien servi; troisièmement, y a-t-il véritablement égalité entre tous les participants du secteur financier? Je pense (et je l'ai déjà mentionné) qu'il faudrait mener une étude exhaustive (du type d'une enquête de commission royale) de ce que les Canadiens attendent réellement de leur secteur des services financiers (non pas de ce que les assureurs veulent, ni de ce que les banques veulent) et que ce même degré d'attention soit porté à toute modification future des pouvoirs commerciaux de toutes les institutions financières fédérales.

J'ai déjà parlé du troisième objectif de la réforme de 1992, à savoir l'amélioration de la protection du consommateur. Permettez-moi de dire un mot du quatrième: poser les bases de discussions avec les provinces en vue de l'harmonisation. Comme je l'ai déjà mentionné, nous pensons que la réforme de 1992 a permis des progrès notables à cet égard.

Je passe maintenant aux répercussions de la réforme de 1992 sur les activités internationales de notre industrie et je pense que nous n'avons peut-être pas suffisamment communiqué notre position à cet égard. Je considère que l'industrie canadienne de l'assurance est l'un des secteurs canadiens qui a le mieux réussi à l'exportation. En effet, 40 p. 100 des primes d'assurance-vie et maladie des sociétés canadiennes proviennent de l'étranger.

La réforme de 1992 a eu un effet positif sur les activités des compagnies canadiennes à l'étranger. Cela est dû au fait que les dispositions pertinentes de la Loi sur les sociétés d'assurances ont donné aux assureurs canadiens une plus grande souplesse et un plus grand nombre d'options pour affronter directement leurs concurrents. Nombreux sont les pays où les sociétés canadiennes peuvent exercer directement, sans passer par des filiales, un plus grand nombre d'activités que ce qui leur est permis au Canada. À l'exception des restrictions relatives aux coentreprises et des règles complexes touchant les opérations avec apparentés, les dispositions de la Loi touchant les activités des assureurs sur le

*[Text]*

but others have entered the foreign markets, or are currently studying entering those foreign markets.

I come back to a point I made earlier: It seems to me that any future changes that are made in legislation, whether it be with respect to business powers or taxation, those rules should not negatively impact our industry's ability to thrive, not only in Canada but outside of Canada.

I turn now to section 5 of our submission. That section discusses operational issues that should be addressed. These issues have been shared with officials from the Department of Finance and OSFI. Indeed, a few of the early concerns that were identified, given their technical nature, have already been addressed by Parliament in the Miscellaneous Statute Amendment Acts of 1993 and 1994.

Nevertheless, some significant concerns to life and health insurers still exist, and they do need to be addressed. It has become apparent, for example, that various aspects of the related party transaction rules need to be reviewed, and appropriate adjustments made. I will give you some examples: the definition of "related party" is too broad, and extends beyond what is a reasonable threat to the institution; the minister, I think, should be given greater flexibility than currently granted to exempt transactions from the general ban on related party transactions; the act should be amended to permit a company's conduct review committee to approve retroactively a related party transaction that otherwise meets acceptable criteria where the approval has inadvertently not been obtained; last, the superintendent should be given the power to validate a related party transaction that the company entered into inadvertently.

Present constraints on an insurer's ability to mortgage its property hamper unduly its capacity to meet most appropriately the long term interest of its policy owners, and to diversify adequately its real estate portfolio. We recommend that the act be amended to authorize the superintendent to exempt classes of real property from the application of this restriction, not just certain classes of personal property, as is now the case.

The present rules with respect to Canadian insurance companies entering into joint ventures abroad, involving financial institutions and certain other specified entities, are also quite restrictive. Given the frequent use of the joint venture vehicle in other countries, we recommend that these rules be broadened to permit more scope for joint venture activity. I would be happy to comment on that aspect further. This will enable Canadian institutions to compete more effectively in the world marketplace.

Finally, we recommend that changes be made to the prohibition against a company giving guarantees to subsidiaries only for a fixed sum of money. This prohibition has proven to be an impediment to the provision of guarantees to a subsidiary just in the ordinary course of business.

*[Traduction]*

marché mondial ont bien servi l'industrie. Non seulement les sociétés déjà implantées à l'étranger ont-elles connu une expansion, mais d'autres ont fait leur entrée sur le marché international ou envisagent de le faire.

J'en reviens toujours au même point : il me semble que tout changement futur apporté à la législation, qu'il s'agisse des pouvoirs des entreprises ou de fiscalité, doit éviter de nuire à la capacité de notre industrie à se développer, non seulement au Canada mais aussi à l'étranger.

Je passe maintenant à la cinquième partie de notre mémoire, qui traite des problèmes d'exploitation. Nous en avons déjà fait part au ministère des Finances et au BSIF. D'ailleurs, certaines des premières préoccupations qui ont surgi et qui sont de nature technique ont déjà fait l'objet de deux lois correctives en 1993 et 1994.

Néanmoins, il subsiste un certain nombre de difficultés auxquelles il convient de remédier. Par exemple, il est devenu apparent que divers aspects des règles relatives aux opérations avec apparentés doivent être revus et modifiés. Je vais vous en donner quelques exemples : la définition d'«apparenté» a une portée trop générale et couvre des parties qui ne présentent pas de risque légitime pour les sociétés; le ministre, à mon avis, devrait disposer de plus de latitude pour exempter certaines opérations de l'interdiction générale visant les opérations avec apparentés; la loi devrait être modifiée pour permettre au comité de révision d'une société d'approuver rétroactivement les opérations avec apparentés à l'égard desquels l'approbation n'avait pas, par inadvertance, été obtenue mais qui répondent par ailleurs à des critères acceptables; enfin, le surintendant devrait pouvoir valider une opération avec apparenté qu'une société a effectuée par inadvertance.

Les restrictions actuelles à la capacité d'un assureur d'hypothéquer ses biens entravent indûment sa faculté de satisfaire au mieux les intérêts à long terme de ses assurés et à diversifier son portefeuille immobilier. Nous recommandons que la Loi soit modifiée de façon à donner au surintendant le pouvoir d'exempter de cette restriction certaines catégories de biens immeubles et non pas seulement certaines catégories de biens meubles, comme c'est actuellement le cas.

Les règles actuelles relatives aux sociétés d'assurances canadiennes qui sont parties à des coentreprises avec des institutions financières et d'autres types d'entités précises sont très restrictives. Étant donné l'utilisation fréquente des coentreprises à l'étranger, nous recommandons que les règles en cause soient élargies pour permettre une plus grande latitude et aider les institutions financières canadiennes à être plus compétitives sur le marché mondial.

Enfin, nous recommandons de lever l'interdiction faite à une compagnie de fournir au nom de leurs filiales des garanties dont le montant n'est pas fixe. Cette interdiction s'est avérée être un obstacle à l'octroi de garanties à une filiale dans le cours normal des affaires.



[Texte]

Mr. Chairman, we appreciate this opportunity to express our industry's points of view on the 1992 reform. The life and health industry is ready to assist the Senate Banking Committee in any way it can to address the issues raised in our submission so that the needs of policy owners and other stakeholders can be met in a competitive marketplace.

I would now be more than happy to answer any questions that you might have.

**Senator Sylvain:** Mr. Cunningham, you have listed, I think, every possible combination and permutation of effects that the last legislation has had, and I think you have brought out very forcibly those areas where you feel that the life insurance industry has been disadvantaged in many ways, and I am sure that this will be taken very seriously by the committee.

At the beginning of your talk, you mentioned very briefly — and I would like to hear your view further — the overarching effect of what we have done, and what we propose to do in 1997. Two years ago, we made very important changes to four bills. We have changed a lot of the relationships between financial institutions. We have seen how rapidly some financial institutions have taken advantage of the new laws; how they have absorbed competitors and the other lines, and now, having looked and listened to you and others comment on what has been done right and what has been done wrong, it seems to me that we are faced with a very long list of things that people would like changed on the last law.

The question then becomes: from a policy point of view, how soon should a government really launch off and try to redo all these things? What sort of time period should be allowed to go by? What sort of experience should be allowed to develop, or how long, and with discussions such as you have just made on shortcomings of the last legislation? In other words, should we contemplate any important changes to the laws as they stand in 1997, or should we rather contemplate just patching up what did not go right with the last bit of legislation? I am trying to draw a line here between fixing things which have not gone right, and then leaving things be so that we eventually find out whether or not we can fix them, and so on. What is your time frame on these?

**Mr. Cunningham:** I will start by saying that you might have some argument amongst various players in the industry as to the contemplation of new changes: what constitutes a new change, and what constitutes patching things up that did not go right back in 1992. I argued back in the lead-up to 1992 that five years seemed pretty short to me to have another major look-see at financial sector reform. You must remember that our industry lasted for 60 years without major reform. After having gone through that major reform, to talk about further significant reform five years later seems pretty soon to me.

The other point that I made, and I commented on it in my opening remarks: if we go back and take a look at what happened from about 1984, 1985, through to 1992, we spent a huge amount of time figuring out how the four pillars should come down, and

[Translation]

Monsieur le président, nous sommes heureux de cette occasion de vous faire part de nos vues sur la réforme de 1992. L'industrie de l'assurance de personnes offre au comité sénatorial des banques toute l'aide dont il aura besoin pour régler les questions soulevées dans notre mémoire, de telle manière que les besoins des assurés et autres parties intéressées puissent être satisfaits dans un marché concurrentiel.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**Le sénateur Sylvain:** Monsieur Cunningham, vous avez, je pense, dressé la liste de toutes les combinaisons et permutations possibles de répercussions déclenchées par la dernière loi et vous avez très bien mis en évidence les domaines où l'assurance-vie se trouve défavorisée de diverses façons et je veux vous assurer que le comité va les examiner de très près.

Au début de votre exposé, vous avez parlé très brièvement (et j'aimerais que vous nous en disiez plus) de l'effet d'ensemble des mesures prises et de ce que nous envisageons de faire en 1997. Il y a deux ans, nous avons apporté des changements très importants à quatre lois. Nous avons modifié bon nombre des interactions entre institutions financières. Nous avons vu avec quelle rapidité certaines institutions financières ont su mettre à profit les nouvelles règles et ont absorbé des concurrents et offert de nouveaux produits. Ayant entendu vos avis et ceux d'autres témoins sur quels changements ont été positifs et lesquels ont été négatifs, il me semble que nous sommes confrontés à une très longue liste de modifications que l'on aimerait nous voir apporter à la dernière loi.

La question qui se pose est donc celle-ci. De quelle façon générale, avec quelle rapidité le gouvernement devrait-il agir pour tenter de remanier toutes ces choses? Combien de temps peut-on se permettre d'attendre? Quelle sorte d'expérience faut-il tenter d'accumuler, vu les faiblesses de la dernière loi que vous avez décrites? En d'autres termes, devrions-nous envisager un remaniement de grande envergure de la législation en 1997, ou bien devrions-nous nous limiter à quelques retouches ponctuelles, sans toucher au reste en attendant de voir si nous pouvons réparer les vices, et cetera. Quel sorte de calendrier envisagez-vous?

**M. Cunningham:** Je commencerai par dire qu'il y aura peut-être quelques divergences de vues au sein du secteur sur la question de savoir ce qu'est un changement nouveau et ce qui constitue une réparation d'une faiblesse initiale de 1992. J'ai fait valoir en 1992 que cinq années me paraissaient un délai trop court avant une évaluation majeure de la réforme du secteur financier. N'oubliez pas que notre industrie n'a connu aucune réforme d'envergure pendant 60 ans. Venant de traverser cette réforme majeure, il me paraît trop tôt pour envisager une nouvelle réforme d'envergure cinq ans après.

Une autre considération dont j'ai fait état dans mon exposé est que si l'on regarde ce qui s'est passé dans la période 1984, 1985 à 1992, on voit que l'on a longuement réfléchi à la façon de démanteler les quatre piliers et à ce que devrait être la structure.



*[Text]*

what the structure for that should be. I think if you asked the Department of Finance today, they would acknowledge that, in that almost 10-year period, there was literally no review done of what the impact of those changes would be. I think some of the impact of those changes was quite unexpected.

My big concern is that, before we undertake any further changes to the legislation, we should understand, first, what the future impact of the 1992 changes will be. Second, we should also try to understand, as well as we possibly can, what the impact of any proposed changes in 1997, 1998, 1999, or whenever it comes, should be.

I will make one last comment: I believe that this country should move positively forward with a financial sector policy as a tenet of our industrial policy. I do not think we should fall backwards into that policy. If we believe that we want more competition than we have today, if we want more than five major players in this industry, then we should put in place rules that ensure that that will happen, because if we do not, we will fall backwards into what I believe is a German style of universal banking type of policy as our financial sector policy. In any event, whatever it is to be, let us move forward into it, and not fall backwards into it.

**Senator Sylvain:** From what we have heard from various witnesses, two principal impacts of the legislation in 1992 have been that the banks have absorbed a lot of trust companies, a lot of various other companies and formed life insurance companies. This absorption process is ongoing, and every day we hear of another trust company being taken over. During that time the life insurance industry, or the general insurance industry as well for that matter, has sort of reconstituted itself, in that a great many amalgamations have taken place, and a large number of companies have simply disappeared and been absorbed by other companies.

My question is: Has that process come to an end under the 1992 rules, or is there still a long way to go before we find out how far the 1992 rules will affect both these processes?

**Mr. Cunningham:** If the question is: will there be further consolidation in the life and health industry, my answer is that there will be. I believe that when we get to the year 2000 — and once again, government policy will have a major impact on this — without further changes in government policy, I believe what you will see will be a handful of major deposit-takers, and I think what you will see will be a handful of major life and health insurers. In my opinion, those companies will end up offering a broader range of products than they do today, and they will offer those products through additional distribution channels than the ones they have today.

Every time I make that sort of statement, many of the companies in our industry respond with "What you are really saying is that all the medium-sized and small guys will not survive." I am not saying that at all, because I believe that, in addition to those major, broadly-based players, there will be a number of very successful niche marketers who will offer special products through special distribution systems, and they will be unbelievably successful.

*[Traduction]*

Mais si vous posiez la question au ministère des Finances aujourd'hui, je pense qu'il reconnaîtra que dans cette période de presque 10 ans, on ne s'est pratiquement pas inquiété de savoir quels seraient les effets de ces changements. Je pense que certaines des répercussions ont été tout à fait inattendues.

À mon avis, l'essentiel, avant d'apporter de nouvelles modifications à la loi, est de bien comprendre ce que sera l'impact futur des changements de 1992. Deuxièmement, il faut également tenter de cerner le mieux possible les conséquences de toute modification apportée en 1997, 1998, 1999, ou quelle que soit la date de la refonte.

Je ferai une dernière remarque: je pense que notre pays devrait se doter d'une politique du secteur financier dans le cadre de notre politique industrielle. Si nous ne le faisons pas, je pense que nous allons régresser. Si nous voulons davantage de concurrence qu'il n'en existe aujourd'hui, si nous voulons plus de cinq grosses sociétés dans ce secteur, alors il faut mettre en place des règles qui aillent dans ce sens, car si nous ne le faisons pas nous allons régresser dans une politique des services financiers à l'allemande, privilégiant les banques. Quoi qu'il en soit, il s'agit de progresser plutôt que de régresser.

**Le sénateur Sylvain:** D'après ce que divers témoins nous ont dit, deux répercussions majeures de la loi de 1992 sont que les banques ont absorbé quantité de sociétés de fiducie, bon nombre d'autres compagnies diverses et formé des sociétés d'assurance-vie. Ce processus se poursuit et chaque jour nous apprenons qu'une autre société de fiducie a été rachetée. Parallèlement, le secteur de l'assurance-vie et même celui de l'assurance IARD, s'est restructuré, en ce sens qu'un grand nombre de fusions sont intervenues et que beaucoup de sociétés ont tout simplement disparu, ayant été absorbées par d'autres.

Ma question est celle-ci: Est-ce que ce processus déclenché par les règles de 1992 est parvenu à son terme, ou bien faudra-t-il attendre encore longtemps avant de savoir jusqu'où ces deux processus peuvent aller?

**M. Cunningham:** Si votre question est de savoir si les regroupements dans le secteur de l'assurance-vie et maladie vont se poursuivre, ma réponse est oui. Je pense que d'ici l'an 2000 (et encore une fois, la politique gouvernementale sera déterminante) sans changement majeur de la politique gouvernementale, vous ne verrez qu'une poignée de grandes institutions de dépôt et une poignée de grandes compagnies d'assurances de personnes. À mon avis, ces compagnies offriront une gamme de produits beaucoup plus large qu'aujourd'hui et ce, par l'intermédiaire de canaux de distribution plus nombreux qu'aujourd'hui.

Chaque fois que je dis cela, quantité d'assureurs me rétorquent: «Cela revient à dire que toutes les compagnies de taille petite et moyenne vont péri». Ce n'est pas du tout ce que je prétends, car je pense qu'outre ces grandes sociétés aux activités très étendues, il y aura un certain nombre de sociétés spécialisées qui vont prospérer et offrir leurs produits dans un créneau bien délimité au moyen de systèmes de distribution spéciaux et qui vont connaître une succès incroyable.

[Texte]

**Senator Angus:** First of all, I want to congratulate you on your brief. It is one of the clearest and lucid presentations we have had, certainly in the short time that I have been here. It is very readable and understandable.

I want to address the basic issue of competition, the level playing field argument. As you know from reading our report of last November, at least on the face of that report your industry would appear not to have convinced this committee that there is not a level playing field. Also, I think it comes through that, based on witnesses from your industry group and others, this committee believes that the life and health insurance business in Canada is thriving; that it is exemplary.

Further, what comes out in your presentation this morning is not only the great things that the industry is doing in the international markets, which is always a good indicator of quality and competitiveness in a highly competitive, worldwide and global situation; I think I am right in saying that we have observed healthy growth in your industry, even through the recession, and I guess the basic business that you are in is doing well.

I would like to get down to basics with you, if possible, and ask you to explain to us, in as simple terms as possible, why you are saying on page 2 of your executive summary:

Rather than increasing competition, the 1992 reform appears to be increasing the concentration of the Canadian financial system...

You are talking about the big institutions, the banking institutions, and you are raising the spectre of systemic risk. I personally have a problem with that view, and I believe my colleagues do as well. In an industry where you are so good at doing what you do, and what you have been doing for a hundred years, what is the problem?

**Mr. Cunningham:** That is a very good question. Let me see whether I can answer at least part of it. Perhaps Mr. Daniels can pick up on it. I will give you one example, and that is the annuity business. If I go to buy an annuity from the Bank of Montreal, I know that that annuity has the explicit backing of the Government of Canada. If I buy that same product from London Life, it does not.

Then take it to the next step — and I think we need to do a lot more market research on this, and come back and demonstrate this to you and to others. I think it is clear that if you ask the person on the street whether they will suffer any financial loss if the Bank of Montreal fails, the answer will be no. They do not have that same view if a major life and health insurer, such as London Life, were to fail. That, in the most basic terms, creates a very uneven playing field. You end up with two classes of citizens in the financial services sector with regard to exactly the same product. I think that that is not appropriate.

**Mr. Mark Daniels, President, Canadian Life and Health Insurance Association:** If I may, senator, and I hearken back to Mr. Cunningham's remarks: At a more general level, as we try to

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Je veux tout d'abord vous féliciter de votre mémoire. C'est l'un des exposés les plus clairs et les plus lucides que nous ayons vus, certainement depuis le peu de temps que je siège à ce comité. Le mémoire se lit très bien et est très compréhensible.

Je veux parler de la question fondamentale de la concurrence, du terrain de jeu égal. Comme vous l'aurez vu en lisant notre rapport de novembre dernier, votre industrie ne semble pas avoir convaincu le comité que le terrain de jeu n'est pas égal. Par ailleurs, il en ressort que le comité considère, se fiant en cela aux témoins de votre secteur d'activité et d'autres, que l'assurance-vie et maladie au Canada est florissante, que c'est un secteur exemplaire.

D'ailleurs, vous avez signalé dans votre exposé toute la réussite de votre industrie sur le marché international, l'exportation étant toujours un bon indicateur de qualité et de compétitivité dans un marché mondial hautement concurrentiel; je pense pouvoir dire que votre industrie a connu une forte expansion, même au plus profond de la récession, et que tout va donc très bien pour vous, de façon générale.

J'aimerais parler avec vous de ces tendances fondamentales, si possible, et vous demander de nous expliquer de manière aussi simple que vous le pouvez pourquoi vous affirmez à la page 2 de votre sommaire :

Il semblerait que la réforme, qui devait permettre d'accroître la concurrence, ait plutôt pour effet d'accentuer la concentration du système financier canadien...

Vous parlez des grosses banques et vous agitez le spectre d'un risque systémique. Personnellement, je ne partage pas ce point de vue, pas plus que mes collègues, je pense. Dans une industrie qui s'en tire si bien, et ce depuis une centaine d'années, quel est le problème?

**M. Cunningham:** C'est une excellente question. Voyons comment je pourrais y répondre, au moins en partie. Peut-être M. Daniels pourra-t-il compléter. Je vais vous donner un exemple, celui des rentes. Si j'achète une rente auprès de la Banque de Montréal, je sais que je dispose de la garantie explicite du gouvernement du Canada. Si j'achète le même produit auprès de London Life, je n'ai pas cette garantie.

Allons encore plus loin, et je pense qu'il faut faire des études de marché à ce sujet afin de pouvoir en faire la démonstration, pour vous et d'autres. Il me semble évident que si l'on demande à l'homme de la rue s'il va essayer une perte financière en cas de faillite de la Banque de Montréal, sa réponse sera non. Or, il ne pense pas de même si on évoque la faillite d'une grosse compagnie d'assurances de personnes telle que London Life. Cela crée, de façon très fondamentale, un terrain de jeu tout à fait inégal. On se retrouve avec deux catégories de citoyens dans le secteur des services financiers, alors qu'ils offrent exactement le même produit. Je le déplore.

**M. Mark Daniels, président, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:** Si je puis intervenir, sénateur, je peux ajouter un complément aux propos de



*[Text]*

understand this level playing field argument within the relatively narrow context of the four operating pieces of legislation, that is one thing. You will notice from our brief that we have broadened it out a bit to include not simply the deposit protection but the payments association, various other kinds of shelters that have been created, and within that context, senator, even in the 1992 reforms, as we point out in our brief, there were some rather careful balances. Not everybody was allowed to do everything.

We are simply saying that, even there, there is a real, measurable drift towards concentration, and with it some considerable risks which, frankly, have not been examined too carefully from a public policy point of view. If we are now in the process of contemplating even more changes, we had better understand very well indeed just what that concentration drift is. That is really the essence of the point, I think.

**Senator Angus:** My question was a little different. I appreciate your answer, but quite frankly I do not see why there needs to be, as you say, a level playing field between all these different sectors of our "financial" system. The life insurance industry, as I think we have both agreed this morning, is alive and well and exemplary, really a terrific Canadian flagship enterprise. Your own company, Mr. Cunningham, is a great example of that, I am happy to say. Following the style of my friend Senator Kolber, let me say that I have been a very happy shareholder of that company for many years and I have never worried about whether I could recover anything in a collapse, because I have understood the company to be in the business for which it was set up, and which it operates so very well with the excellent management that it appears to have. I think we are off on a tangent in this business of a level playing field, but I could be wrong.

I take your point, Mr. Daniels, that before we tinker with the balance of the system we should be measured in our approach, and I think we all agree that, before we go off on a whole new range of regulation of our derivatives or the many other products of the different sectors of the financial system, we should be careful.

It is just that I have a big problem with the level playing field concept. You focused again this morning on the CDIC, and again I put it to you that that is a red herring. The evidence would appear to be that, in the case of Confederation Life, the problems were not systemic but rather bad management. We then came up with the idea of the Policyholders Protection Board. What do you think of that?

**Mr. Cunningham:** I am happy to comment on the Policyholders Protection Board. However, may I come back and just add a couple of comments on the level playing field? As I said earlier in my remarks, and this is becoming more and more the case, you are seeing the life and health industry's premium income change quite dramatically. Today, one-third of its premium income comes from what you are referring to as its traditional life insurance; its protection business, but two-thirds of its

*[Traduction]*

M. Cunningham: à un niveau plus général, c'est une chose que d'aborder cette argumentation du terrain de jeu égal dans le contexte relativement étroit des quatre lois régissant les services financiers. Vous remarquerez dans notre mémoire que nous avons élargi le débat en évoquant non seulement la garantie des dépôts, mais aussi les règles de l'Association des paiements, et diverses autres protections qui ont été créées et, dans ce contexte, même les réformes de 1992 ont instauré quelques équilibres délicats. Tout le monde n'a pas été autorisé à faire n'importe quoi.

Nous disons simplement que l'on constate une tendance très réelle, mesurable, vers la concentration, à laquelle sont associés des risques considérables que l'on n'a guère examinés, pour parler franchement, sous l'angle de la politique publique. Si l'on envisage maintenant d'apporter d'autres changements encore, il vaudrait mieux cerner de très près cette tendance à la concentration, au préalable. Voilà essentiellement ce que nous voulons dire par là.

**Le sénateur Angus:** Ce n'était pas tout à fait ma question. J'apprécie votre réponse mais, très franchement, je ne vois pas pourquoi il devrait exister un terrain de jeu égal, comme vous dites, entre tous ces secteurs différents de notre «système financier». L'assurance-vie, et je pense que nous le reconnaissons tous, est bien vivante et exemplaire, elle est l'un des secteurs canadiens de pointe. Votre propre société, monsieur Cunningham, en est un bon exemple, je suis heureux de le dire. Tout comme mon ami, le sénateur Kolber, je peux vous dire que je suis un actionnaire très heureux de cette compagnie depuis de nombreuses années et je ne me suis jamais inquiété de la sécurité de mon placement, car la compagnie est très prospère dans le secteur d'activité qui est le sien et avec l'excellente équipe dirigeante qu'elle semble avoir. Il me semble qu'avec toute cette affaire du terrain de jeu égal, on se lance sur une fausse piste, mais je peux me tromper.

J'accepte votre mise en garde, monsieur Daniels, et nous convenons tous qu'avant de promulguer toute une réglementation nouvelle sur les produits dérivés ou les nombreux autres produits des différents secteurs du système financier, il faut se montrer prudent.

C'est juste que je formule de grosses réserves sur la notion de terrain de jeu égal. Vous avez insisté encore ce matin sur la SDAC et je maintiens qu'il s'agit là d'une fausse piste. Tout indique que, dans le cas de Confédération Vie, les problèmes n'étaient pas systémiques mais plutôt causés par une mauvaise gestion. Nous avons alors lancé l'idée d'un Office de protection des assurés. Qu'en pensez-vous?

**M. Cunningham:** Je vous en parlerai avec plaisir, mais auparavant, j'aimerais ajouter quelques remarques sur le terrain de jeu égal. Comme je l'ai dit, on constate de plus en plus une évolution des revenus-primés des compagnies d'assurance-vie et maladie. Aujourd'hui, un tiers seulement des primes proviennent de ce que vous appelez l'assurance-vie traditionnelle, c'est-à-dire des polices d'assurance de type protection, alors que les deux tiers des primes proviennent de ce que j'appelle des produits mixtes,



*[Texte]*

premium revenue comes from what I will call spread type products; retirement and savings type products, which of course are the same products that are offered by the banks.

As an aside, senator, I should tell you that London Life is exactly the reverse of the industry. Two-thirds of our premium revenue comes from our individual life insurance business and one-third from everything else, and we think that is one of the principal reasons why we have continued to be as successful as we have been.

**The Chairman:** Before you comment on the Policyholder Protection Board, could I just ask a supplementary question, which is very much on the point that Senator Angus is making. Do you know roughly what share of the annuity market the life insurance industry has?

**Mr. Cunningham:** I do not know off hand, senator.

**The Chairman:** Do we agree it is clearly substantial?

**Mr. Cunningham:** It is significant.

**The Chairman:** Then to echo Senator Angus's point — and I use the annuity market only because it is in your brief. In your brief you say two key things: You say, first of all, that you compete directly with deposit-taking institutions with respect to annuities; second, that you make 63 per cent, or thereabouts, of your profit from annuities.

**Mr. Cunningham:** No, I said premium income.

**The Chairman:** Premium income. We have a situation in which, in a clear product line, there is direct competition between you and deposit-takers by your own admission, and by your own admission you are doing very well, thank you, on that. Therefore, to pick up on Senator Angus's point, that one illustrative example makes it difficult for some of us to accept the calamity that is sometimes painted as being associated with the lack of a level playing field. I think that is exactly the point that Senator Angus was trying to make, and I think your own numbers help his point.

**Mr. Cunningham:** This is where I think some further research would be most helpful, such as talking to the consumer to find out what the consumer believes, and we are in the process of doing some of that.

**The Chairman:** I am all in favour of that except that, as someone who knows a fair bit about surveying consumers, I make the observation that the results in the marketplace are about as good a survey as you can get, and as I understand it, the results in the marketplace are not all that bad. In fact they are very good, as you have just described it.

**Mr. Daniels:** Senator, may I comment on your point, and Senator Angus's point, because I think it is a very important point and we are not here representing the industry as an industry in some crisis. The industry is a remarkable success story in Canadian industrial terms. We want to keep it that way.

The issue is really not that we are here representing the situation as one that is rapidly deteriorating, but rather one that is subject, as you know from other presentations, to considerable

*[Translation]*

les produits de pension et d'épargne, c'est-à-dire les mêmes produits que ceux offerts par les banques.

J'ajoute d'ailleurs, sénateur, que les recettes de London Life sont exactement à l'opposé de celles du restant de l'industrie. Les deux tiers de nos revenus-primés proviennent de l'assurance-vie individuelle et un tiers de tous les autres produits, et nous pensons que c'est l'une des raisons principales qui nous ont permis de rester aussi prospères.

**Le président:** Avant que vous ne répondiez à la question sur l'Office de protection des assurés, pourrais-je vous poser une question complémentaire en rapport avec celle du sénateur Angus. Savez-vous quelle part du marché des rentes est occupée par l'industrie de l'assurance-vie?

**Mr. Cunningham:** Je ne me souviens pas du chiffre, sénateur.

**Le président:** Mais convenez-vous qu'elle est substantielle?

**M. Cunningham:** Oui.

**Le président:** Donc, pour en revenir à la question du sénateur Angus (et je mentionne le marché des rentes uniquement parce que vous en parlez dans votre mémoire), vous dites deux choses dans votre mémoire: premièrement, que vous êtes en concurrence directe avec les banques sur le marché des rentes; deuxièmement, que 63 p. 100 de votre profit provient des rentes, ou à peu près.

**M. Cunningham:** Non, j'ai parlé du revenu-primés.

**Le président:** Du revenu-primés. Nous voyons donc que, dans une gamme de produits très délimitée, vous êtes en concurrence directe avec les banques et, de votre propre aveu, vous vous en tirez très bien. Cet exemple, et j'en reviens là à l'argument du sénateur Angus, fait qu'il est très difficile pour certains d'entre nous de considérer l'absence de terrain de jeu égal comme la calamité que l'on décrit parfois. C'est exactement à cela que voulait en venir le sénateur Angus et je pense que vos chiffres lui donnent raison.

**M. Cunningham:** C'est pourquoi je pense que des recherches plus poussées seraient utiles, notamment pour déterminer les perceptions du consommateur, et nous avons commencé à le faire.

**Le président:** Je suis tout à fait en faveur de cela sauf que, connaissant un peu la valeur des sondages réalisés auprès des consommateurs, les résultats en grandeur réelle sur le marché me paraissent être le meilleur indicateur. Or, ces résultats sont plutôt favorables, et même excellents, comme vous venez de le dire.

**M. Daniels:** Puis-je intervenir là-dessus, sénateur, et sur l'argumentation du sénateur Angus, car je pense que c'est un sujet très important. Nous ne prétendons pas représenter ici une industrie en crise. Notre secteur connaît une expansion remarquable comparée à d'autres secteurs d'activité canadiens. Nous voulons qu'il reste ainsi.

Nous ne prétendons donc pas être confrontés à une situation qui se détériore rapidement, mais vous savez, pour avoir écouté d'autres témoins, que des pressions considérables sont à l'oeuvre

[Text]

pressures these days. There is a dramatic kind of restructuring going on in the industry, as Mr. Cunningham made clear. We are simply saying that we must be very careful in that context, and there is not a company head in the business who is not confronting these problems and these issues on a daily basis.

I think, in the dramatic and changing context of the financial services business, it would be a big mistake to take for granted that the position of our industry, or indeed any other, is secure. We are extremely interested in seeing that that position of pre-eminence enjoyed by the life and health business be maintained, and for that reason we are calling attention to a drift of policy, senator, that we believe is moving in the direction of encouraging concentration. That, we think, is risky business, unless we understand it a lot better than we believe we do.

**Senator Angus:** Just to conclude on that, I take your point, sir, but I point out that, by your own admission, there is a certain element of consolidation, which is healthy; it is happening in your industry; it is long overdue. You have a hundred members now but you have projected down the road, and in other industries in the financial business it is the same, on the property and casualty side. As you say, you would like to continue to not be threatened in the arena in which you are able to be successful. However, on the evidence so far out there, I personally do not see a threat. In fact, I see increasing success and healthy competition. That is what I see at the moment.

**Mr. Cunningham:** I certainly hope you are right, senator. I think the real concern here is to make sure that we do not do something that results in the creation of the classes of citizen, which was the point that I made earlier, because if we do that in this country, and we end up with two classes of citizen in the financial services sector, I guarantee you one will prosper and one will ultimately be in trouble, and that would be unfortunate. That really is the point. How you go about reaching and maintaining the balance on this level playing field is, I think, a very delicate issue.

**Senator Angus:** In the big bang in England they did all of these things, and our breaking down of the four pillars was on that model, and yet it seems to me we still want a life and health insurance industry and a banking industry, and I think that the system provides for that to exist. I hear you suggesting that it will all go into one big mishmash, and I just do not think that that is in the nature of things. That is why I say we must get down to basics and understand it.

**Senator Kolber:** I will go along with my friend on the other side there: Should we not basically find out what the mandate of the banking system is, and what the mandate of the insurance companies are. This may sound too simplistic, but do you not think the possibility exists that if you become a deposit-taking institution, you will do it very badly? Of course you will say no to that idea, but being a deposit-taking institution leads to the inevitable conclusion that you must become a lending institution

[Traduction]

aujourd'hui. Une restructuration de grande ampleur est en cours dans le secteur, ainsi que M. Cunningham l'a bien montré. Nous disons simplement qu'il faut se montrer très prudent, dans ce contexte, et il n'est pas un dirigeant de société d'assurances qui n'est pas confronté à ces problèmes et à ces questions chaque jour.

Je pense que ce serait une grave erreur, dans le contexte de cette évolution spectaculaire du secteur des services financiers, de considérer comme acquise la situation de prééminence du secteur de l'assurance de personnes. Nous voulons la préserver et c'est pourquoi nous attirons votre attention sur le fait que la politique favorise la concentration. Nous pensons que cela présente un risque, tant que nous ne connaissons pas beaucoup mieux les répercussions que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

**Le sénateur Angus:** Pour conclure là-dessus, je comprends bien ce que vous dites, monsieur, mais je vous fais remarquer qu'il y a un certain degré de consolidation qui est sain, de votre propre aveu; ces regroupements interviennent dans votre secteur et il en est grand temps. Vous avez aujourd'hui une centaine de membres, mais vous prévoyez qu'il y en aura beaucoup moins dans le domaine de l'assurance multirisques, et le même phénomène se produit dans d'autres domaines des services financiers. Comme vous le dites, vous aimeriez continuer à ne pas être menacés dans la sphère d'activité où vous réussissez bien. Cependant, d'après toutes les indications que nous avons, je ne vois personnellement pas de menace. Au contraire, je vois une réussite continue et une saine concurrence. Voilà ce que je vois actuellement.

**M. Cunningham:** J'espère que vous avez raison, sénateur. Je pense que ce que nous voulons surtout éviter, c'est la création de deux catégories de citoyens, comme nous le disions tout à l'heure, car si nous aboutissons à cela, si nous créons deux catégories de citoyens dans le secteur des services financiers, je peux vous garantir que l'un va prospérer et que l'autre va se débattre dans les difficultés, et ce serait regrettable. Voilà la question. Comment établir et préserver cette équilibre sur le terrain de jeu est une question très délicate, à mon avis.

**Le sénateur Angus:** Lors du *big bang* en Angleterre, on a fait toutes ces choses et c'est sur la base de ce modèle que nous avons démantelé les quatre piliers, mais il me semble que nous continuons à vouloir une industrie de l'assurance-vie et maladie et une industrie bancaire, et je pense que le système permet aux deux de coexister. Vous donnez à entendre que tout va se confondre dans une sorte de grande purée, mais je ne peux pas croire que ce soit dans la nature des choses. C'est pourquoi je dis qu'il faut en revenir aux fondements pour les comprendre.

**Le sénateur Kolber:** Je suis d'accord avec mon collègue d'en face; ne faudrait-il pas essayer de voir quelle est la vocation du système bancaire et quelle est la vocation des compagnies d'assurances. Cela peut paraître trop simpliste, mais ne pensez-vous pas qu'il y ait un risque d'échec si vous devenez un établissement de dépôt? Bien entendu, vous répondrez non, mais si vous acceptez des dépôts, vous devrez inévitablement aussi devenir un établissement de crédit et, si c'est là votre intention,



## [Texte]

as well, and if you have ideas of becoming a lending institution, the history in Canada is that it is an almost impossible business to get into.

The corollary to that is that if the banks sell insurance, is it not possible that they will do a very bad job at selling insurance? You yourself have said that, by the year 2000, there will be very few players left in the insurance business, and whereas you worry about the concentration in the banking business, you do not seem to worry about the potential concentration in the insurance business.

What I am really getting at is that I think we have allowed things to become too fuzzy in this country. I am a little contrary, I suppose. If you look back over the last seven or eight years, and the incredible amount of loan losses that the banks took as a result of really horrific lending practices, which is easy for me to talk about in hindsight, of course, that situation largely was due to the fact that they went away from their basic business.

My concept of the two types of institution is that you are really a long term institution, which I think is really what life insurance is all about, and the banks are really in a short term kind of a business. When they decided to do long term lending is when they really got killed, and I suspect that all of this will happen again.

I personally would like your comments as to whether or not we should go back to basics and keep you in your business and keep them in their business, remembering that when we talk about mandates, we are a small country spread over a huge geographic area, and it has been Canadian government policy over these years to foster bigness because that was really the only way they could serve the communities. When they veered from that policy and encouraged such things as regional banks to sprout, they all went bankrupt, with the exception, of course, of les caisses de dépôts, which is a very powerful institution.

**Mr. Cunningham:** You have made a number of comments, senator. If you are suggesting that we maintain the status quo, in the broad sense of the word, and keep the life and health industry in the insurance business and the banks in the deposit-taking business, I completely support that position.

The second comment I should like to make is that my organization, and I think the vast majority of participants in our industry, have no interest in being deposit-taking institutions, and the industry itself would support that position. I worry quite a bit about the banks getting into the insurance business and doing a bad job because of the impact on consumers. I am not making any judgment about whether they will do a good job or a bad job, but if they do a bad job —

**Senator Kolber:** Are you not intending to see to it that they do a bad job?

**Mr. Cunningham:** I think there is a real negative impact for the system if anyone gets into any industry and does a bad job. That would be a concern for me.

## [Translation]

l'histoire au Canada montre qu'il est pratiquement impossible de se tailler une place sur ce marché.

Le corollaire est que si les banques vendent de l'assurance, il est possible qu'elles s'en tirent très mal. Vous-même avez dit qu'il resterait peu de joueurs dans le secteur de l'assurance en l'an 2000, et alors que vous vous inquiétez de la concentration dans le secteur bancaire, vous ne semblez pas vous inquiéter de la concentration éventuelle dans le secteur de l'assurance.

Ce à quoi je veux en venir, c'est que l'on a laissé les délimitations entre secteurs se brouiller dans notre pays. Je suis un peu à contre-courant, je suppose. Si vous regardez les sept ou huit dernières années et les pertes incroyables essuyées par les banques suite à d'incroyables imprudences dans leurs pratiques de prêt (qu'il est facile de brocarder rétrospectivement), cette situation était principalement due au fait que les banques sont allées au-delà de leur vocation première.

Ma conception des deux types d'établissements, c'est que vous offrez essentiellement un service à long terme, car c'est ce qu'est vraiment l'assurance-vie, alors que les banques offrent des services à court terme. Lorsqu'elles ont décidé d'accorder des prêts à long terme, c'est là qu'elles se sont vraiment fourvoyées et je pense que tout cela va se reproduire.

J'aimerais personnellement connaître votre avis sur la question de savoir s'il ne faudrait pas en revenir aux fondements, que vous restiez dans votre secteur et que les banques restent dans leur secteur, sachant que nous sommes un pays peu peuplé avec un territoire immense et que la politique du gouvernement canadien, toutes ces années, a été de promouvoir les entreprises de grande taille, car c'était vraiment la seule façon de pouvoir desservir les localités. Lorsqu'on s'est écarté de cette politique pour encourager des choses comme les banques régionales, elles ont toutes fait faillite, à l'exception bien entendu des caisses de dépôts, qui sont une institution très puissante.

**M. Cunningham:** Vous avez abordé là plusieurs choses, sénateur. Si vous préconisez de maintenir le statu quo, au sens le plus large, c'est-à-dire que les compagnies d'assurances restent cantonnées dans l'assurance et les banques dans l'activité de dépôt, je suis tout à fait d'accord.

La deuxième remarque est que mon organisation, et je pense la grande majorité des compagnies d'assurances, ne sont nullement intéressées à devenir des établissements de dépôt. Je m'inquiète beaucoup de voir les banques se lancer dans l'assurance et faire mal ce travail, à cause des conséquences pour les consommateurs. Je ne préjuge pas de la qualité de leurs services d'assurance, mais s'ils sont mauvais...

**Le sénateur Kolber:** N'avez-vous pas l'intention de faire en sorte qu'elles se cassent la figure?

**M. Cunningham:** Je pense qu'il y a des conséquences négatives très réelles sur tout le système si l'un des participants à une industrie fait un mauvais travail. Cela m'inquiéterait.



[Text]

**Senator Kolber:** If we got back to the basic mandates, is it the mandate of the bank to sell insurance simply because it is a good, profitable business, or will that take them away from their basic business, which is to help industry by lending money?

**Mr. Cunningham:** I am sorry, was that a statement or a question?

**Senator Kolber:** It was a question.

**Mr. Cunningham:** I would be more than happy to see the banking industry continue to focus on what it has done very well in this country in the past, and I would be most pleased to see them stay out of the protection business which, as you have said, is a much longer term business, and takes quite different skill sets and time perspectives to do well.

**Mr. Daniels:** Just to pick up on that, senator, I would answer your question by saying that as we understand the purpose of the reforms as a package in the 1992 changes, and when we really styled our brief this way, the principal intention of those reforms was to level the playing field and increase competition. We are simply here to say that we do not see a whole lot of evidence that either thing is happening and, in the circumstances, our counsel is, simply, that we should take a very measured look at this whole situation. In other words, we had better be clear on what the effects are of those reforms that are already in place, and I suppose I would have to say I certainly agree with what I perceive to be the trend of your questioning.

In a sense — and this was, in part, in response to Senator Angus — what we are telling you is that we are good at our business, and what we do not want to have to deal with is another set of changes that will bring that into question in ways that are not established in the marketplace. We are not talking about market competition here; we have not been doing so all along, but if the public policy parameters we are facing continue to change, and they change in a way that favors one group over another, then that is our concern, and that is really the essence of what we are talking about.

We also must say that we do not think, from a public policy perspective, that this whole issue has been fleshed out particularly well anywhere, and not by us either.

**The Chairman:** I have just one supplementary to Mr. Daniels. I think your exact words a minute ago were that you are not commenting on market competition, you are commenting on your perception of an unequal playing field, in public policy terms, and my response to that would be that surely the whole issue is what actually happens in the marketplace, not what happens in sort of a theoretical perception of the public policy arena. What really matters is what our consumers do because, after all, the changes were made for the consumers, not for the benefit of individual groups of companies or individual companies. The question then is if consumers are reasonably happy, and if in fact, as the evidence would suggest, and all of the comments that have been made, the industry is doing fairly well, some of us have difficulty seeing this big black cloud that is painted as being on the horizon, if not already hanging over you.

[Traduction]

**Le sénateur Kolber:** Pour en revenir aux vocations respectives, une banque a-t-elle vocation de vendre de l'assurance simplement parce que c'est une activité profitable, ou bien cela ne la détournera-t-elle pas de sa vocation première, qui est d'aider les entreprises en leur prêtant de l'argent?

**M. Cunningham:** Excusez-moi, était-ce une affirmation ou une question?

**Le sénateur Kolber:** C'était une question.

**M. Cunningham:** Je serais ravi de voir les banques continuer à se concentrer sur ce qu'elles ont très bien fait dans notre pays par le passé et rester en dehors du secteur de l'assurance qui, comme vous l'avez dit, constitue une activité à beaucoup plus long terme qui exige des compétences très différentes et une approche du temps très différente également.

**M. Daniels:** Si je puis intervenir là-dessus, sénateur, je répondrais à votre question en disant que notre perception du train de réformes de 1992 (et nous avons structuré notre mémoire en fonction de cela) est que l'intention première de ces réformes était d'égaliser le terrain de jeu et d'intensifier la concurrence. Nous disons simplement que nous ne voyons guère d'indices qu'aucun de ces deux objectifs ne soit rempli et, dans ces circonstances, notre conseil est simplement d'avancer avec beaucoup de prudence. Autrement dit, il vaut mieux avoir une idée claire des effets des réformes déjà apportées, et je ne peux que dire que je suis pleinement d'accord avec les prémices qui sous-tendent vos questions.

D'une certaine façon (et c'était en partie la réponse à la question du sénateur Angus), ce que nous vous disons c'est que nous faisons bien notre travail et que nous ne souhaitons pas avoir un autre train de mesures qui remette cela en question en passant outre au jeu du marché. Nous ne sommes pas opposés à la concurrence sur le marché, très loin de là, mais si les paramètres de la politique gouvernementale continuent à changer, et à changer d'une manière qui favorise un groupe par rapport à un autre, alors cela nous préoccupe. Nous ne disons rien d'autre.

Il faut ajouter que toute cette question n'a été suffisamment étudiée par personne, sur le plan de la politique publique, et pas par nous non plus.

**Le président:** J'ai juste une question complémentaire pour M. Daniels. Vous disiez il y a un instant que vous ne parliez pas de la concurrence sur le marché, que vous aviez simplement l'impression que la politique publique n'établissait pas un terrain de jeu égal, et je rétorque à cela que ce qui compte, c'est ce qui se passe réellement sur le marché, et non pas quelque perception théorique de la politique publique. Ce qui compte, c'est ce que fait le consommateur, car après tout c'est pour lui que les changements ont été apportés, et non pas pour avantager des groupes ou des compagnies individuels. La question est que si le consommateur est à peu près satisfait et si, comme tout l'indique, l'industrie de l'assurance s'en tire relativement bien, certains d'entre nous ont du mal à discerner ce gros nuage noir qui se profilerait à l'horizon, s'il ne plane pas déjà sur vous.

[Texte]

**Mr. Cunningham:** What I can say to you, senator, is that if you went out and spoke to any one of my more than 2,800 field organization people, they would tell you that, day after day, they must deal with the problem of explaining why customers should not be worried about government backing for a particular product that the Bank of Montreal sells; backing that we cannot provide to that same customer. Out in the marketplace today, I can tell you that it is an issue in the minds of consumers.

**The Chairman:** We might differ on the magnitude of that issue. The only response I would make is that equally, out in the marketplace, people are still buying your products, the companies are doing very well, you are getting a large share of the annuity market. Lots of things are issues in consumers' minds. The question is are consumers making decisions that are heavily skewed against one segment of the industry, and your evidence would suggest that they are not.

**Mr. Cunningham:** Can I then perhaps end this part with a plea? Let us make sure that any other changes that are made in legislation do not compound what I perceive as a bigger problem than you may, senator.

**Senator Stewart:** Mr. Chairman, you have anticipated to some extent what I was about to ask, but I guess that is your prerogative. Let me make a comment first: I think we must recognize that there is a paradox involved when we talk about competition. Competition is self-destructive because, as in the race at the end of the day, at the end of the hundred metres, someone wins and the competition is over. Competition leads to concentration; unless, of course, there is the possibility of new products coming on, produced by new producers. That is just a comment.

**Mr. Chairman,** I have been trying to understand the message, and I think I have it now. The message is that the 1992 changes — I will not call them "reforms" because that is a loaded word — the changes were at least, to some extent, on certain facets detrimental to the life and health insurance industry — at least so far, not so detrimental as to be cause for alarm. However, we are being told that we must try to avoid doing this sort of thing again. The one specific item that has been adduced where the banks seem to have an advantage — and we have gone over this, I think, four times — is with regard to annuities. Can you give us other examples of where the so-called unlevel playing field operates against the life and health industry?

**Mr. Cunningham:** Yes, I will try to deal with those questions. I think the first comment was related to your perception that we said "In the next review process, do not do this again." I did not say that. What I said was that we, as a nation, did not spend a huge amount of time trying to anticipate what impact the 1992 changes would have on the financial sector. We have seen some changes that I think are very positive, and some that some of us might think are not so positive.

My only point was that, before we make further changes, we should try to understand the impact of what those further changes might be. One of the impacts might be that we would end up with hundreds of financial institutions in this country, all doing

[Translation]

**M. Cunningham:** Ce que je peux vous dire, sénateur, c'est que si vous alliez parler à l'un de nos 2 800 agents sur le terrain, ils vous diraient que, jour après jour, ils sont obligés d'expliquer aux clients pourquoi ils n'ont pas à s'inquiéter de l'absence de garantie gouvernementale sur un produit particulier, que vend aussi la Banque de Montréal et qui, lui, bénéficie de cette garantie. Je peux vous dire que, dans le marché d'aujourd'hui, c'est une considération très présente à l'esprit des consommateurs.

**Le président:** Nous divergeons peut-être quant à l'ampleur de ce problème. La seule réponse que je puisse vous donner c'est que, sur ce marché, les gens continuent à acheter vos produits, que les compagnies d'assurances sont prospères, que vous avez une grande part du marché des rentes. Le consommateur songe à toutes sortes de choses. La question est de savoir si ces décisions défavorisent grandement un segment de l'industrie, et vos propres chiffres indiquent que tel n'est pas le cas.

**M. Cunningham:** Puis-je alors conclure sur une supplique? Faisons en sorte que de nouveaux changements ne soient pas apportés à la loi et aggravent ce que je perçois comme un problème plus grave que vous ne le faites, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** Monsieur le président, vous avez anticipé dans une certaine mesure les questions que j'allais poser, mais j'imagine que c'est votre prérogative. Je vais commencer par une remarque: je pense qu'il faut reconnaître qu'il y a un paradoxe en jeu lorsqu'on parle de concurrence. La concurrence est autodestructrice car, comme dans une course de 100 mètres, au bout du compte quelqu'un gagne et la compétition est terminée. La concurrence aboutit à la concentration à moins, bien entendu, que de nouveaux produits soient inventés, offerts par de nouveaux producteurs. Ce n'est qu'une remarque en passant.

Monsieur le président, j'ai essayé de comprendre le message et je pense l'avoir saisi maintenant. Le message est que les changements de 1992 (je ne les appellerais pas «réformes» car c'est un mot chargé) ont été, dans une certaine mesure et à certains égards, préjudiciables à l'industrie de l'assurance de personnes, du moins pas encore préjudiciables, mais motifs d'inquiétude. On nous dit donc que nous devons nous garder de répéter ce genre de chose. Un domaine où les banques semblent avantagées (et nous avons déjà passé cela en revue quatre fois) sont les rentes. Pouvez-vous nous donner d'autres exemples où cette soi-disant inégalité jouerait contre les assureurs?

**M. Cunningham:** Oui, je vais essayer de répondre à ces questions. Je pense que la première est due à l'impression que vous avez que nous aurions dit «Lors du prochain processus d'examen, ne refaites pas cela». Je n'ai pas dit cela. Ce que j'ai dit c'est que, collectivement, nous n'avons pas beaucoup cherché à anticiper quel serait l'impact des changements de 1992 sur le secteur financier. Nous avons constaté certains changements qui me paraissent très positifs et d'autres que certains d'entre nous trouvent moins positifs.

La seule chose que j'ai demandée, c'est que l'on cherche à cerner l'impact de ces changements futurs avant qu'ils soient décidés. L'une de ces conséquences pourrait être que nous nous retrouvions avec des centaines d'institutions financières dans notre



[Text]

different things. Another impact of the changes might be that there would only be a handful. We should decide positively that we want either lots or very few, and then try to make changes that will implement what we want; not just make changes and then see what happens. That is really what I said on the other point.

Your other question was what, senator?

**Senator Stewart:** You have mentioned the annuity product.

**Mr. Cunningham:** I talked in my comments about some of the other examples of where there is not a level playing field. A good example is, for example, our ability to issue credit cards. We cannot be members of Interac because we are not members of the Canadian Payments Association. You cannot be a member of the Canadian Payments Association unless you are a deposit-taker. That is clearly something that was provided for in the Insurance Act, but that, in reality, is a business in which we cannot participate.

I have talked about some of the others examples: the inability of insurers and trust companies to own Schedule I banks, but conversely, banks can own any insurance company. I have talked about the banks coming back and saying to you that, from their perspective, another example of a lack of level playing field is that they cannot underwrite insurance risks where insurance companies can. Another example is that, in the case of both deposit-takers and insurance companies, we cannot engage in the car leasing business.

I will make one last comment: I think I may have already made it to Senator Kolber, and that is that I assure you I do not want to be a deposit-taking institution. We are good at what we do as a financial security provider. I think we should focus our attention on being a financial security provider, and not on being a consumer lender, and not being a deposit taker, because we do not have the skill sets in-house today to do that.

**Mr. Daniels,** do you want to add comments to that in terms of other examples?

**Mr. Daniels:** No, I do not think so, Mr. Cunningham. However, I am really drawn to your latter comment, again to Senator Kolber. In many respects, it is precisely our wish to keep doing what we do well. Nevertheless we think there is some evidence — how much we do not know — that we currently have in place a set of policy parameters in the legislation, and that perhaps we are moving to strengthen that trend whereby we will end up with a system wherein 90 per cent of the financial services business is handled by four or five institutions. If that is the case, and we should understand if it is, then I think Mr. Cunningham has made the point that we should go there in a positive way, and not by default. In other words, if that is the drift, we should understand it.

**Mr. Cunningham:** Senator, does that answer your question?

**Senator Stewart:** I suppose so, but you seem to back off from what you are saying by using expressions like "not so positive".

**Mr. Cunningham:** I do not like dealing in absolutes.

[Traduction]

pays, chacune faisant quelque chose de différent. La conséquence pourrait aussi être qu'il n'y en ait plus qu'une poignée. Il faut décider d'avance si nous en voulons beaucoup ou très peu, puis tenter de formuler des changements qui vont produire ce que nous voulons, pas seulement changer et voir ensuite ce qu'il advient. Voilà donc ce que j'ai dit à ce sujet.

Quelle est votre autre question, sénateur?

**Le sénateur Stewart:** Vous avez mentionné les rentes.

**M. Cunningham:** J'ai cité d'autres exemples encore où le terrain de jeu n'est pas égal. Il y a, par exemple, l'impossibilité pour nous d'émettre des cartes de crédit. Nous ne pouvons être membres d'Interac parce que nous ne sommes pas membres de l'Association canadienne des paiements. Pour être membre de l'Association canadienne des paiements, il faut être un établissement de dépôt. Cela a été clairement inscrit dans la Loi sur les sociétés d'assurances, et il y a donc là un domaine dont nous sommes exclus.

J'ai cité quelques autres exemples encore: l'interdiction faite aux compagnies d'assurances et aux sociétés de fiducie de posséder des banques de l'Annexe I, mais à l'inverse les banques peuvent posséder des compagnies d'assurances. Les banques, de leur côté, se plaignent de l'inégalité qui fait qu'elles ne peuvent souscrire des risques d'assurance alors que les compagnies d'assurances le peuvent. D'ailleurs, ni les établissements de dépôt ni les compagnies d'assurances ne peuvent offrir de crédit-bail automobile.

Je ferai une dernière remarque. Je l'ai peut-être déjà dit au sénateur Kolber, mais je peux vous assurer que je ne veux nullement être un établissement de dépôt. Nous offrons la sécurité financière et c'est un service dans lequel nous excellons. Je pense que nous devrions nous concentrer sur ce service et ne pas nous lancer dans les prêts à la consommation ou la prise de dépôts, car nous ne possédons pas en notre sein les compétences voulues pour cela.

Monsieur Daniels, avez-vous d'autres exemples à citer?

**M. Daniels:** Non, je ne le pense pas, monsieur Cunningham. Cependant, je vais répéter votre dernière remarque au sénateur Kolber. À bien des égards, notre souhait est précisément de continuer à faire ce que nous faisons bien. Néanmoins, il existe certaines indications (et je ne sais pas dans quelle mesure elles sont probantes) que les paramètres actuels de la politique renforcent une tendance qui aboutirait à ce que 90 p. 100 des services financiers soient assurés par quatre ou cinq établissements seulement. S'il en est ainsi, et il conviendrait de le déterminer, M. Cunningham fait valoir qu'il faudrait que ce soit le résultat d'une décision positive, plutôt qu'une conséquence par défaut. Autrement dit, si c'est bien la tendance, il s'agit de la comprendre.

**M. Cunningham:** Cela répond-il à votre question, sénateur?

**Le sénateur Stewart:** Je suppose que oui, mais vous semblez atténuer votre position en utilisant des expressions comme «moins positive».

**M. Cunningham:** Je n'aime pas les affirmations catégoriques.



*[Texte]*

**Senator Stewart:** I am not asking for absolutes, but I begin to wonder who you are trying to keep from offending, whose sensibilities are at stake here. Perhaps we should forget that for the moment.

It seems to me that the chairman brought out one model of financial services. He talked about the changes that took place earlier as being consumer driven, and that immediately conjured up in my mind the picture that was put before us just the other day by the credit union people; that is, of a financial department store. You go into your friendly department store and you can get whichever product you like there, because it is convenient, and we are all — at least, I am — lazy as consumers. I just move down from door to door and do my business.

On the other hand, Senator Kolber brings up quite a different model, and that is a model which concentrates on the efficiency of the producer. Here is a deposit-taking institution which is good at making loans. Here is an insurance company which is good at assessing the insurance risks and providing insurance. I guess what you are saying is that in 1992 no effort was made to decide what our financial institutions should look like in the future, and you are saying "Please do not go ahead with changes without knowing where you want to take us." Is that what you are saying?

**Mr. Cunningham:** I am saying that. I am saying that, for the next generation of Canadians, we should decide exactly that.

**Senator Stewart:** It seems so obvious. I can hardly believe the evidence you gave earlier. I am not saying you are trying to mislead the committee, or anything like that. I find it incredible to believe that changes were made in 1992 without precisely that kind of question being dealt with.

**Mr. Cunningham:** You may want to get further comment from others on that point, senator, but that is my clear understanding of what happened in the eight, nine or ten years leading up to the 1992 review, and my plea is that it should not happen again.

**Senator Stewart:** I think that is a very reasonable plea.

**Senator Meighen:** One of the chief problems you appear to underline is the perceived protection, governmental protection, that your field agents run up against when trying to sell product out in the field, vis-à-vis the banks. If that is so, and I do not doubt it for a second, why are you now, as I understand it, so much against the Policyholder Protection Board that we suggested in this committee? If you are against the government appointing most, if not all, of the people, I share your view entirely. However, it seems at the very least that a Policyholder Protection Board has a certain ring to it that, from at least a marketing point of view, is superior to CompCorp, which, I venture to say, the consumer knows nothing about. As a marketing tip, tell me why I am wrong?

*[Translation]*

**Le sénateur Stewart:** Je ne vous demande pas d'affirmations catégoriques, mais je commence à me demander qui vous voulez éviter d'offenser, quelles sensibilités vous voulez ménager. Mais passons peut-être là-dessus pour l'instant.

Il me semble que le président a esquissé un modèle de services financiers. Il a dit que les changements intervenus ont été déterminés par le consommateur et cela m'a immédiatement ramené à l'esprit l'analogie faite l'autre jour par les représentants des caisses de crédit, à savoir celle d'un centre d'achats financier. Vous allez dans votre centre d'achats qui vous accueille si bien et vous y trouvez tous les produits que vous voulez, parce que c'est commode et parce que nous sommes tous (du moins je le suis) des consommateurs paresseux. Je vais simplement de boutique en boutique et je fais mes emplettes.

À l'inverse, le sénateur Kolber évoque un modèle sensiblement différent, un modèle axé sur l'efficacité du producteur. Nous y avons, d'une part, une institution de dépôt qui offre du crédit avec compétence. D'autre part, nous avons une compagnie d'assurances qui a compétence pour évaluer les risques et fournir des polices d'assurance. J'imagine que ce que vous dites, c'est qu'aucun effort n'a été fait en 1992 pour décider ce que nos institutions financières devraient être à l'avenir et vous nous dites: «S'il vous plaît, n'apportez pas de changements sans savoir où vous voulez aller». Est-ce bien cela?

**M. Cunningham:** Tout à fait. Je dis que nous devons décider précisément cela, pour la prochaine génération de Canadiens.

**Le sénateur Stewart:** Cela semble tellement évident. J'ai du mal à croire ce que vous avez dit tout à l'heure. Je ne prétends pas du tout que vous cherchiez à induire le comité en erreur, ni rien de ce genre. Je trouve simplement incroyable que des modifications aient été apportées en 1992 sans que l'on se pose précisément ce genre de question.

**M. Cunningham:** Vous voudrez peut-être demander un complément d'information à d'autres, sénateur, mais il m'apparaît que c'est véritablement cela qui s'est passé au cours des huit, neuf ou 10 années qui ont précédé la refonte de 1992, et ma supplique est que cela ne se reproduise pas.

**Le sénateur Stewart:** Cela me paraît une supplique très raisonnable.

**Le sénateur Meighen:** L'un des principaux problèmes que vous semblez souligner est la protection gouvernementale apparente dont l'absence, dans le cas des assurances, cause des difficultés à vos agents sur le terrain lorsqu'ils cherchent à vendre les produits d'assurance. Si tel est le cas, et je n'en doute pas un instant, comment se fait-il que vous soyez tellement opposé à l'Office de protection des assurés que notre comité a recommandé? Si c'est l'idée que le gouvernement nomme la plupart, sinon la totalité, des membres, je partage entièrement votre opinion. Mais il me semble qu'à tout le moins le nom «Office de protection des assurés» sonne bien et est propre à rassurer les titulaires de police, mieux en tout cas que la SIAP, dont le consommateur, à mon avis, ignore tout. Dites-moi en quoi je me trompe.

[Text]

**Mr. Cunningham:** Senator, I think the Policyholder Protection Board is only missing one thing: that is, the same kind of support that CDIC offers, because that is the issue for consumers. It is not that you create a Crown corporation. When I was a teenager, there was a song that said it all.

However, before making that comment, let me say that a lot of the things that you said in your report this industry strongly supports: the independent directors being one, the ability to effect soft landing for troubled companies would be two, and very important, and the ability to gain access to additional liquidity would be another one. I think the industry supports all of that.

To get back to the remark I was about to make, unfortunately the Policyholder Protection Board reminds me of a song that was popular when I was a teenager. It is sort of a one-eyed, three-eared, giant purple people-eater that nobody will understand because it is neither fish nor fowl. It just adds complexity to what is already a complex system, and what we should be doing is trying to simplify the system.

If the Policyholder Protection Board goes ahead as contemplated, I do not know how we will deal with issues such as its corporate governance. I do not know to whom it would be responsible. I think these are very difficult questions to answer, and I do not know why we should be putting in place what I consider to be quite a tortuous structure to deal with a basic issue, which is consumer protection.

Today you also have a CDIC, which clearly is owned and operated by the Government of Canada, and has access to the Consolidated Revenue Fund. Today you have a private sector plan which, by the way — and I do not think we should lose sight of this — has operated quite efficiently and effectively in the marketplace. It has dealt with the three failures of Sovereign, Coopérants, and Confederation Life, so it has done the job, and can continue to do the job. In fact, at the moment we are moving ahead to make the changes to CompCorp that we think were great suggestions made by this committee and then picked up in the Peters report: the independent board, the greater access to funding by increasing its ability to call on companies in the industry for loans, and certainly we would, as a result of that, hope to have better arrangements with the superintendent which would allow us to facilitate soft landing situations better than what we were able to do with Confederation Life.

I believe there will be ongoing consolidation, and I really hope that the vast majority of that consolidation of life and health industry is done very smoothly on an evolutionary basis, as opposed to on a revolutionary basis where you might get some additional major hiccups like another Confederation Life.

**Senator Meighen:** I share the opinion you have expressed in your concluding comments.

We have talked a lot about concentration, and I confess I have great difficulty in knowing when — I hope it happens in an evolutionary way, as do you, and it is happening today. When is too much concentration too much? Or when is concentration too much? That is a difficult question. You raise, at least in my mind, the spectre that we might be going down the road towards a

[Traduction]

**M. Cunningham:** Il manque une seule chose à l'Office de protection des assurés: le même genre de garantie que celle qu'offre la SADC, car c'est cela qui compte aux yeux des consommateurs. Peu importe qu'il s'agisse d'une société d'État ou non. Lorsque j'étais adolescent, il y avait une chanson qui le disait très bien.

Cependant, je précise que notre industrie souscrit pleinement à bon nombre des choses que vous avez dites dans votre rapport: l'indépendance du conseil d'administration, la possibilité d'un atterrissage en douceur pour les compagnies en difficulté, et surtout l'accès à des liquidités additionnelles. Je pense que le secteur de l'assurance est en faveur de tout cela.

Pour en revenir à la remarque que je faisais il y a un instant, l'Office de protection des assurés me rappelle malheureusement une chanson très populaire lorsque j'étais adolescent. C'est une sorte de cannibale violet avec un oeil et trois oreilles que personne ne va comprendre, car c'est une créature hybride. Il ne va faire que compliquer ce qui est déjà un système complexe, alors qu'il faudrait plutôt le simplifier.

Si l'Office de protection des assurés est mis sur pied dans les formes envisagées, je vois mal comment il sera administré. Je ne sais pas à qui il devra rendre compte. Je pense que ce sont là des questions très difficiles et je ne vois pas pourquoi l'on voudrait créer une structure aussi tortueuse pour régler un problème simple, la protection du consommateur.

Il existe déjà une SADC, qui est un organisme d'État administré par le gouvernement du Canada et qui a accès au Trésor. Il existe aussi un régime de protection privé qui, soit dit en passant (et il ne faut pas le perdre de vue) fonctionne de manière très efficace sur le marché. Il s'est occupé des trois faillites, soit *Sovereign*, *Coopérants* et *Confédération Vie*, et a donc fait le travail attendu de lui et il peut continuer à le faire. D'ailleurs, nous sommes en train d'apporter les modifications préconisées dans les excellentes recommandations de votre comité et reprises dans le rapport Peters: le conseil d'administration indépendant, le meilleur accès à des liquidités grâce à une plus grande latitude d'exiger des prêts de la part des compagnies d'assurances et nous espérons, grâce à cela, obtenir du surintendant un meilleur mécanisme qui nous permettra de mieux faciliter les atterrissages en douceur que nous n'avons pu le faire dans le cas de *Confédération Vie*.

Je pense que les regroupements dans le secteur de l'assurance de personnes vont se poursuivre et j'espère qu'ils se feront très graduellement et sur un mode évolutif plutôt que sur un mode révolutionnaire risquant d'engendrer de nouvelles crises comme celle de *Confédération Vie*.

**Le sénateur Meighen:** Je partage cette dernière opinion.

Nous avons beaucoup parlé de concentration et j'ai du mal à déterminer quand — j'espère comme vous qu'elle se fera graduellement et elle a déjà commencé. Jusqu'où cette concentration devrait-elle aller? C'est une question difficile. Vous avez évoqué le spectre d'une concentration à l'allemande, du moins c'est ce que j'ai cru comprendre. Je suppose que vous auriez pu



[Texte]

German-style concentration, I think you said. I suppose you could also have said a French-style concentration. My understanding is that they do it there, too. Perhaps even an Australian-style concentration.

Piggybacking now on Senator Kolber's question, perhaps in an indirect way, if your industry sells protection, which is not an uncomplicated field — and do not sell yourselves short — I did not mean to be flip by suggesting that we must break a few eggs to make the omelette. However, nothing will ever move ahead without some missteps, and it will not be all bad for you if the banks stub their toes a few times in trying to sell more complicated risk protection, which they may very well do unless they hire very competent people to do that, which will add to the costs. The consumer must be protected but, as somebody just said a moment ago, nothing is absolute. The consumer will never be totally protected from some missteps by industry people.

Could you just briefly give me the dangers that we are likely to encounter if we do not stop what I understand you appear to perceive as a drift towards German or French-style concentration?

**Mr. Cunningham:** Yes, let me try to address that. The issue of concentration, whether it be German style, French style, basically government-owned Australian style, I think they should all be looked at and then, as a nation, we should decide how much competition we want in the financial services sector. Then — and I am starting to sound like a broken record — once you decide that, we should make sure that all the rules that we put in place — powers, taxation, everything else — should implement that policy.

I do not know whether ultimately we will decide that we should have a German-style universal banking system, or whether we should have an American-style free-for-all, but it should be done positively; we should not fall backwards into it, and that is really the point I am making to you today.

**Senator Meighen:** Is competition, in your view, essentially defined by the number of players: the more players, the more competition?

**Mr. Cunningham:** No, I think the real issue is how do you get adequate competition, and I mean do we want the Canadian choices of all financial services products to be limited to five, or do you want ten, or do you want a hundred?

**Senator Meighen:** If I could just pursue this angle for a second: Leave aside the issue we are talking about today — this is really an unfair premise — and just take strictly the banking side of things, for example, deposit-taking. We have, as you kept saying, five or six majors. Is there, in your view, in that field serious competition in Canada?

**Mr. Cunningham:** I would not want to see a significant number of additional mergers in the banking sector in Canada today.

**Senator Meighen:** Then we are about as low as we can go in terms of number of players, in your view?

[Translation]

aussi parler d'une concentration à la française. Il me semble que la situation en France est semblable. Vous auriez peut-être même pu parler d'une concentration à l'australienne.

Me raccrochant peut-être de façon indirecte à la question du sénateur Kolber, si votre industrie vend de la protection, ce qui n'est pas une affaire simple (et ne vous sous-estimez pas) peut-être faut-il casser quelques oeufs pour faire une omelette? Chaque fois que l'on entreprend quelque chose, il y aura des ratés, et ce ne sera peut-être pas une mauvaise chose pour vous si les banques commettent quelques faux pas si elles se mettent à vendre de l'assurance, un produit beaucoup plus complexe, et elles risquent bien de commettre ces faux pas à moins d'engager des gens très compétents pour cela, ce qui alourdira leurs coûts. Il faut protéger le consommateur mais, comme quelqu'un l'a dit il y a un instant, rien n'est jamais absolu. Le consommateur ne sera jamais totalement protégé contre certains faux pas des sociétés.

Pourriez-vous esquisser brièvement les dangers qui nous attendent si nous ne donnons pas un coup d'arrêt à ce que vous percevez comme une dérive vers la concentration à l'allemande ou à la française?

**M. Cunningham:** Oui, je vais tenter de répondre. La question de la concentration, qu'elle soit de type allemand, français ou du type étatique australien, peut faire l'objet d'une étude et nous devons ensuite, collectivement, décider quel degré de concurrence nous voulons dans le secteur des services financiers. Puis (je commence à me faire l'effet d'un disque rayé), une fois cela décidé, il faut veiller à ce que toutes les règles que l'on introduit (pouvoirs, fiscalité, tout le reste) donnent expression à cette politique.

Je ne sais pas si nous déciderons d'avoir un système bancaire universel de type allemand, ou un système de laisser-faire à l'américaine, mais il faut que ce soit le résultat d'une décision et non pas une conséquence fortuite, non intentionnelle. C'est l'essentiel de notre message aujourd'hui.

**Le sénateur Meighen:** À votre sens, est-ce que la concurrence est déterminée par le nombre de concurrents: plus il y a de concurrents, plus il y a de concurrence?

**M. Cunningham:** Non, je pense que la véritable question est de savoir comment obtenir une concurrence adéquate, c'est-à-dire qu'il faut examiner si l'on veut un choix entre cinq produits financiers, ou 10, ou 100.

**Le sénateur Meighen:** J'aimerais m'attarder un peu sur cet aspect. En laissant de côté la question dont nous traitons aujourd'hui (elle ne constitue pas une bonne prémisse) pour considérer strictement le secteur bancaire, par exemple, les établissements de dépôt. Comme vous l'avez dit, il y a chez nous cinq ou six grandes banques. À votre avis, y a-t-il une vraie concurrence bancaire au Canada?

**M. Cunningham:** Je n'aimerais pas voir de nouvelles fusions dans le secteur bancaire canadien d'aujourd'hui.

**Le sénateur Meighen:** Il ne faudrait donc pas que le nombre des banques se réduise encore, à votre avis?



[Text]

**Mr. Cunningham:** Yes. That is why I told you earlier that if you are asking me what I think the sector should look like, I think I have already commented on that. You will have a handful of major deposit-takers.

By the way, in this whole discussion, we should not lose sight of the fact that we can be very proud of the financial system in Canada. We have had a huge consolidation of the banking industry, and the banking industry has served Canada well, in the main. My plea is that the life and health industry has done the same. Please let us continue to do that. Do not recommend changes that will upset that balance, because I think you will find that, going on into the next century, the life and health industry can be, in its areas of interest, focused, as Senator Kolber remarked, and I believe it should focus on what it has done best, which is the protection business.

However, once you have established that relationship, there are lots of things you can do around that or build off that. Let that industry continue to be an effective competitor with the major deposit-takers. Do not allow it all to come together, all concentrated in the hands of five players, because as I said earlier, there is the potential for increased systemic risk if you have only five major players left in the financial services sector.

**Mr. Daniels:** Senator, perhaps I could just add peripherally another part to that answer. It is not clear what would happen to capital markets in a situation such as Mr. Cunningham just described, because our industry has traditionally been a major supplier of long term capital; indeed, the major supplier. If, all of a sudden, that were now consolidated in under a differently formed institution, again, the answer may be very benign at the end of the day but the fact of the matter is that, from a public policy point of view, we simply do not know.

**Mr. Cunningham:** May I add one other point, and that is if you look at what has happened since 1984, we have moved quite far down the road towards that European style, the German-style universal banking system in this country. The banks have moved from owning the lending function in this country to owning the money management function in this country as well. That starts to seem like a re-run of *Deutschebank* or *Kommerzbank*.

**The Chairman:** Mr. Cunningham, in your answer to Senator Meighen, you inferred or implied that further changes could result in, as you put it, only five players being left, the implication being that that would happen in the whole financial services sector. Yet, in all of your other comments today, including another part of your answer to Senator Meighen, you effectively said that if no further changes were made, there would be a handful of deposit-taking institutions, but you also said that there would be a handful of life and health insurance companies.

That leads me, I guess, to a multi-part question: of what order of magnitude is a handful? Second, will there be adequate competition if that handful exists, and third, since you got it down to five or six in responding to Senator Meighen, do you really believe that the large multi-national, highly successful life and health insurance companies in this country would, in fact, end up

[Traduction]

**M. Cunningham:** Oui. C'est pourquoi je vous ai dit tout à l'heure que j'ai déjà répondu à la question de savoir à quoi le secteur devrait ressembler. Il n'y a plus qu'une poignée de grosses banques.

Soit dit en passant, il ne faut pas perdre de vue dans toute cette discussion que nous avons lieu d'être fiers du système financier canadien. Il y a eu une énorme consolidation du secteur bancaire et ce dernier a, dans l'ensemble, bien servi le Canada. Mais c'est vrai aussi du secteur de l'assurance de personnes et tout ce que nous souhaitons c'est de pouvoir continuer ainsi. Ne recommandez pas de changements qui vont perturber l'équilibre car je pense que, à l'aube du prochain siècle, le secteur de l'assurance de personnes peut se concentrer sur ce qu'il sait bien faire, comme le sénateur Kolber l'a observé, à savoir la protection.

Cependant, une fois que l'on a établi ce rapport, il y a beaucoup de choses qui peuvent être aménagées. Permettez à notre industrie de rester un concurrent efficace des grandes institutions de dépôt. Ne permettez pas que tout soit accaparé par cinq établissements, car il y a un risque systémique accru, comme je l'ai dit, si le secteur des services financiers ne comprend plus que cinq gros joueurs.

**M. Daniels:** Sénateur, je pourrais peut-être ajouter quelque chose à cette réponse. On ne sait pas ce qu'il adviendra du marché des capitaux dans une situation comme celle que M. Cunningham vient de décrire, car notre secteur est traditionnellement un gros fournisseur de capitaux à long terme; nous sommes même le principal fournisseur. Si, tout d'un coup, tout se trouvait regroupé aux mains d'une institution de type différent, le résultat serait peut-être très favorable en bout de course, mais le fait est que nous n'en savons absolument rien aujourd'hui.

**M. Cunningham:** J'ajouterais une chose encore, à savoir que si l'on regarde ce qui s'est produit depuis 1984, nous nous sommes largement engagés sur la route d'un système bancaire universel de type européen, à l'allemande. Les banques, qui auparavant ne s'occupaient que de la fonction crédit, ont maintenant pris en main aussi la fonction de gestion des capitaux. Cela commence à ressembler à la copie conforme de la *Deutschebank* ou de la *Kommerzbank*.

**Le président:** Monsieur Cunningham, dans votre réponse au sénateur Meighen, vous avez donné à entendre que de nouveaux changements pourraient faire qu'il ne subsiste que cinq joueurs dans tout le secteur des services financiers. Or, vous avez aussi dit, notamment dans une autre partie de votre réponse au sénateur Meighen, que même sans changements majeurs, il n'y aurait plus qu'une poignée d'établissements de dépôt et une poignée de compagnies d'assurances de personnes.

Cela m'amène à poser une question à plusieurs parties: combien représente une poignée? Deuxièmement, y aura-t-il suffisamment de concurrence s'il n'y a plus qu'une poignée de joueurs et, troisièmement, pensez-vous vraiment que les cinq ou six grosses compagnies d'assurances multinationales très prospères qui subsisteront dans notre pays pourraient tomber sous la

*[Texte]*

being taken over by the banks, or collapsing, or whatever, under any conceivable scenario, even if the pillars were totally collapsed? That is one question with three parts.

**Mr. Cunningham:** I think, on this one, whatever I answer I will have problems with the rest of the players in my industry.

I think the first question was, was I referring to only five players. My comment was made in the context of the fact that you could end up in that situation if you made a certain set of changes to financial sector legislation.

**The Chairman:** Do you believe that it would be possible for all of the truly large, international, successful insurance companies ultimately to be taken over by the banks?

**Mr. Cunningham:** If you give me the pen, I can write the words to make sure that there are only five.

**The Chairman:** Do you believe that is a plausible scenario?

**Mr. Cunningham:** I hope not, but you could do it. It exists in other countries in the world today.

I think the other question was how many players do —

**The Chairman:** You have talked about a handful. I am just trying to understand how big a handful is.

**Mr. Cunningham:** My guess is — and this is where, of course, I will get into trouble for certain with all of my brethren in the industry — that I believe, and I have said publicly that I believe, you will have eight to ten major players in the industry. I must add to that the point I made earlier: In addition to that, there will be — and I do not know how many they will be, but they will number in the 10 to 40 range — niche players who will find very special product; they will distribute that product in a very special way, and they will be very successful, and I will tell you, senator, that is good for the financial sector.

The marketplace should never really be dominated by a handful of players. There should be lots of players who play around the edges, and who can prosper, basically because they are more nimble or more focused or whatever.

**Senator LeBreton:** You have stated, of course, in your brief that from a public policy point of view the impact of the 1992 changes were not as fully considered or examined as perhaps they should have been, and I tend to agree with that. There now seems to be increased concentration and less competition. The chairman of the committee says that legislation was passed to benefit the consumer, and that certainly was the intention of the legislation, in the belief that, to quote him, "consumers are reasonably happy." My question is: are they really? I am not expecting you to answer that.

As we approach 1997, and banks selling insurance, for instance, what happens when the consumers realize, down the road, that they no longer have choices. That really is a statement on my part, not a question. My question is: Has your industry embarked on such an impact study, and if so, what does it mean to the smaller companies? Around this committee table we seem to always be talking about large banks and large companies. What happens to the smaller companies, and then, directly related thereto, what

*[Translation]*

coupe des banques, ou s'effondrer, ou quoi que ce soit d'autre, dans quelque scénario envisageable, même si l'on démantelait complètement les piliers? Voilà une question en trois parties.

**M. Cunningham:** Quelle que soit la réponse que je donne, les autres compagnies d'assurances m'en voudront.

La première question, me semble-t-il, est de savoir si on pourrait ne se retrouver qu'avec cinq joueurs. Ce serait le cas si vous apportiez un certain ensemble de changements à la législation du secteur financier.

**Le président:** Pensez-vous qu'il soit possible que toutes les compagnies d'assurances de vraiment grande envergure et ayant une activité internationale tombent sous la coupe des banques?

**M. Cunningham:** Si vous me donnez un crayon, je peux vous écrire les règles qui feront qu'il n'y en ait plus que cinq.

**Le président:** Ce scénario vous paraît-il plausible?

**M. Cunningham:** J'espère qu'il ne se réalisera pas, mais vous pourriez faire en sorte qu'il se réalise. Cela existe déjà dans d'autres pays du monde.

L'autre question était de savoir combien de joueurs...

**Le président:** Vous avez parlé d'une poignée. J'essaie de savoir combien il y a dans une poignée.

**M. Cunningham:** Mon estimation (et c'est là, bien entendu, que je vais m'attirer des ennuis auprès de tous mes collègues assureurs) c'est qu'il restera de huit à 10 grandes compagnies d'assurances. C'est ce que je crois, et je l'ai déjà dit publiquement. J'ajoute ce que j'ai déjà dit tout à l'heure: il y aura en sus (et je ne sais pas quel est le nombre, entre 10 et 40) des compagnies offrant des produits spécialisés qui trouveront des créneaux; elles distribueront ce produit d'une manière très spécifique et elles deviendront très prospères, et je peux vous dire, sénateur, que ce sera bon pour le secteur financier.

Le marché ne devrait jamais être dominé par une poignée de joueurs. Il devrait y avoir quantité de joueurs sur les marges, qui peuvent prospérer, peut-être parce qu'ils sont plus souples ou ont une activité plus concentrée ou pour quelque autre raison.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez dit dans votre mémoire que, sur le plan de la politique publique, on n'a pas suffisamment réfléchi à l'impact des changements de 1992 et j'ai tendance à penser de même. Il semble aujourd'hui exister une plus grande concentration et moins de concurrence. Le président du comité dit que cette législation était destinée à favoriser le consommateur, considérant que, et je cite ses paroles «le consommateur est raisonnablement satisfait». Ma question est celle-ci: L'est-il vraiment? Je ne m'attends pas à ce que vous répondiez à cela.

Lorsque nous nous rapprocherons de 1997, maintenant que les banques vendent de l'assurance, par exemple, que se passera-t-il lorsque le consommateur se rendra compte qu'il n'a plus de choix? Ceci est plutôt une déclaration de ma part, plutôt qu'une question. Mais voici ma question: Est-ce que votre secteur a effectué une étude d'impact et, si oui, quel est-il pour les compagnies plus petites? Il semble que l'on parle toujours autour de cette table des grosses banques et des grosses compagnies



## [Text]

happens to the jobs that are directly related and impacted in the industry?

**Mr. Cunningham:** If I miss some of the points, perhaps you can just ask me again.

Are consumers happy? My response to that is let us go and find out. Let us go and find out what the consumer really wants. I think the chairman made the point that market research can give you almost any answer you want. This is why I think that the investigation into this whole area should be in the nature of a royal commission review, to make sure that we get the information on the table about what Canadians want, and that it is not all done through the Conference Board of Canada, or something like that. I think it needs to be much more broadly based and I think as much of the bias, as much of what the insurance industry wants and the banking industry wants, should be taken out of it. I agree, let us go and find out what consumers want as we move into the next century.

The focus of the next point was large banks, large companies and what they want. I made the point that there will be lots of room for small companies although those small companies will need to have the same number of critical success factors as a big company. They will need to have lots of capital for what they do; they will need to have very high asset quality, and they will need to provide consistent returns, not bouncing all over the map, because the average Canadian — and I will come back to this point — cannot take volatility in their financial security programs. They do not have the ability to accept the volatility that interest rates and markets have provided in the past. Last, but not least, you will need to have a pretty impressive reputation if you are to be successful, and that applies whether you are big or small.

You raised one other really important point, and this is a concern that I have. I think that most of the focus on financial sector review, when we talk about it in terms of the consumer, is focused on the affluent. I think very little of the review is focused on what the average Canadian wants.

With respect to my own company, our target market is 19 to 44 years of age, with a total family income of \$40,000 or less. That is our marketplace, and very few of those consumers are ever considered in anything that we talk about in terms of financial sector review. They do not buy mutual funds, for a very simple reason: They cannot take the risk transfer. They cannot take the volatility that markets have provided. I think that, in the next review, one of the things we should really be focusing on is what does the average Canadian want; not what does the affluent Canadian want.

**Senator LeBreton:** A further point that Senator Stewart raised, and we have raised it before, is that in terms of the consumer, what happens if the field becomes more and more concentrated? The consumer, being a little lazy as most consumers are, finds that he has very few choices, that the product is offered via one-stop shopping, as I think someone mentioned, and then they realize that they are paying more

## [Traduction]

d'assurances. Qu'advient-il des petites compagnies et qu'advient-il des emplois qu'elles créent directement ou indirectement?

**M. Cunningham:** Si je néglige certains éléments de votre question, rappelez-les moi.

Le consommateur est-il satisfait? Je répondrais: demandons-le lui. Voyons ce que veut réellement le consommateur. Le président a indiqué tout à l'heure que l'on peut faire dire tout ce que l'on veut à une étude de marché. C'est pourquoi je pense que l'examen de toute cette problématique devrait être du type commission royale, afin d'assurer que nous ayons bien en main toutes les données, et que l'on ne se fie pas à ce que dira le *Conference Board du Canada* ou à quelque chose du genre. Je pense que l'examen devra être beaucoup plus large et objectif, indépendamment des souhaits du secteur de l'assurance et du secteur bancaire. Je suis d'accord, allons demander au consommateur ce qu'il veut pour le prochain siècle.

La question suivante était de savoir ce que veulent les grosses banques, les grosses compagnies d'assurances. J'ai indiqué qu'il restera beaucoup de place pour des petites compagnies, mais celles-ci auront besoin des mêmes facteurs essentiels de réussite que les grosses. Elles auront besoin de l'accès à beaucoup de capitaux pour leurs activités, elles auront besoin d'éléments d'actif de très haute qualité, elles auront besoin de rendements sûrs sur leurs placements et non pas de rendements très fluctuants car le Canadien moyen (et je reviendrai là-dessus) ne peut tolérer la volatilité dans ses programmes de sécurité financière. Le Canadien moyen ne peut se satisfaire de la volatilité qui a marqué par le passé les taux d'intérêt et les marchés. Enfin, et ce n'est pas le moindre facteur, il faudra jouir d'une très haute réputation pour réussir, et cela est vrai tant des petites compagnies que des grandes.

Vous avez soulevé un autre aspect réellement important, et c'est l'une de mes sources de préoccupation. Je pense que lorsqu'on parle du consommateur dans le cadre de l'examen du secteur financier, on songe toujours au consommateur aisé. On ne parle presque jamais de ce que souhaite le Canadien moyen.

Dans le cas de ma propre compagnie, notre marché sont les Canadiens de 19 à 44 ans ayant un revenu familial total de 40 000 \$ ou moins. C'est là notre marché, et c'est le genre de consommateurs dont on ne parle presque jamais dans le cadre de l'examen du secteur financier. Ils n'achètent pas de fonds mutuels, pour une raison très simple : ils sont trop risqués pour lui, trop volatils. Je pense que la prochaine étude devra se concentrer sur ce que le Canadien moyen souhaite, et non pas ce que recherchent les Canadiens aisés.

**Le sénateur LeBreton:** Un autre aspect soulevé par le sénateur Stewart (et nous l'avions déjà abordé auparavant) est la question de savoir ce qu'il advient du consommateur si la concentration devient de plus en plus forte dans le secteur. Le consommateur, étant un peu paresseux comme la plupart des consommateurs, s'aperçoit qu'il ne dispose plus que de très peu de choix, que le produit est offert dans des établissements à guichet unique, qu'il



[Texte]

money, and that competition really is no longer extant, and they are the losers.

**Mr. Cunningham:** I agree with that.

**Senator Sylvain:** If I might just have a bit of a wrap-up. I started off with a sort of an over-all view of where the industry was going, and two of the senators made this statement to you that your industry is doing well, you are selling lots of annuities, you are selling lots of life insurance, you are making lots of money, so what are you complaining about? I would like to get your further comments on that.

I know that you have already commented on it, but with respect to the 1992 changes, three very important elements, I think, did not come into the 1992 changes which are there now, and which may change some of the prognosis or the forecast that you might make for the selling of insurance, or annuities, or anything else. One was Confederation Life falling apart. This, to me, was one of the big shocks in the insurance industry. We praised the insurance industry on how solid it has been for all these years, 60 years without losses, or whatever it was, and now all of a sudden the buying public knows that even the largest life insurance company can go broke, and when it does, it does not have the backing of CDIC. That is one of major things that I think will affect your sales and your progress in business.

The other two are things that we did not do in the 1992 rules change. First of all, we did not allow banks to sell insurance out of their branches; secondly, we did not allow banks to take their data banks and transfer them over to their subsidiary life companies. Those two things that we did not do are just as important as those things that we did do, because they were part of the negotiations that we had during 1992. Had we done those things, if we had allowed banks to sell insurance out of branches, if we had allowed the transfer of data and then if we had had Confederation Life falling apart, how would that have played in the insurance industry, as far as it relates to your position today in selling life insurance, in selling annuities and in doing all the nice things that you do; what would have been the effect?

**Mr. Cunningham:** I will give you my view.

**Senator Sylvain:** That is all you can do, of course.

**Mr. Cunningham:** Your first comment was that we are making lots of money today, so what is the problem. If you take a look at the profitability of life and health industry over the last few years you are now seeing reducing profitability — and I am talking about the industry over all — not increasing profitability.

The second thing is that the Confederation Life fiasco was, and continues to be, a significant problem for the industry in terms of consumer confidence in the industry, and we run into that day after day. I, for one, believe that it would have been a lot better if we had been able to find a soft landing solution for Confederation Life rather than having it go into receivership.

[Translation]

paie plus cher, que la concurrence n'existe plus vraiment et que c'est lui le perdant.

**M. Cunningham:** D'accord.

**Le sénateur Sylvain:** J'aimerais faire une sorte de récapitulation. Je suis parti avec une espèce de vue d'ensemble de l'orientation du secteur de l'assurance et deux des sénateurs ont fait valoir que vous vous en tirez très bien, que vous vendez quantité de rentes, quantité de polices d'assurance-vie, que vous gagnez beaucoup d'argent, et donc que vous n'avez pas lieu de vous plaindre. J'aimerais avoir votre réaction à cela.

Je sais que vous en avez déjà parlé, mais pour ce qui est des changements de 1992, il existe aujourd'hui trois facteurs très importants qui n'en faisaient pas partie et qui peuvent modifier le pronostic ou la prévision sur le plan de la vente d'assurances, ou de rentes, ou de tout le reste. L'un de ces facteurs est la faillite de Confédération Vie. À mes yeux, elle représente un choc majeur pour le secteur de l'assurance. On n'entendait que des louanges sur la solidité du secteur de l'assurance pendant toutes ces années, 60 années sans pertes, et voilà que tout d'un coup le public s'aperçoit que même la plus grosse compagnie d'assurances peut s'effondrer et que, lorsque cela arrive, il n'y a pas de garantie de la SADC. Je pense que c'est l'un des facteurs majeurs qui va influencer vos chiffres de ventes et votre avenir.

Les deux autres facteurs sont des choses que les changements de 1992 ont omis de faire. Premièrement, nous n'avons pas autorisé les banques à vendre de l'assurance dans leurs succursales; deuxièmement, nous n'avons pas autorisé les banques à prendre leurs bases de données et à les communiquer à leurs filiales d'assurance-vie. Ces deux choses que nous avons omis de faire sont tout aussi importantes que ce que nous avons fait, et elles faisaient partie des négociations que nous avons menées en 1992. Si nous avions fait ces choses, si nous avions autorisé les banques à vendre de l'assurance dans leurs succursales et si nous avions autorisé le transfert des données, quel aurait été le retentissement de la faillite de Confédération Vie, quelles auraient été les répercussions sur le secteur de l'assurance, du point de vue de votre succès actuel dans la vente d'assurance-vie, de rentes et de toutes ces belles choses que vous faites; quel aurait été l'effet?

**M. Cunningham:** Je vais vous donner mon avis.

**Le sénateur Sylvain:** C'est tout ce que vous pouvez faire, bien entendu.

**M. Cunningham:** Votre première question était: puisque vous gagnez autant d'argent, quel est le problème? Si l'on regarde les profits de l'industrie de l'assurance de personnes au cours des années récentes, on voit qu'ils sont en recul (et je parle là de l'ensemble du secteur) et non en progression.

Le deuxième aspect est que le fiasco de Confédération Vie a représenté et représente encore un problème grave pour notre industrie du point de vue de la confiance du consommateur. Nous le constatons tous les jours. Pour ma part, je pense qu'il aurait beaucoup mieux valu pouvoir opérer quelque atterrissage en douceur pour Confédération Vie, au lieu de la liquidation.

[Text]

I can tell you that if we run into future problems in our industry, I will be very strong within the industry in terms of finding the soft landing solutions, rather than liquidation solutions, because liquidation is the way to maximize the loss for everybody, not minimize the loss.

There are two issues with respect to the comments that you made about what the banks did not get the right to do; they did not get the right to sell insurance through their branches and they did not get the right to target market their customer base, using the information that they had about the customer. Once again, I know that Senator Kirby is interested in real evidence about this, but I think you will find that today the average Canadian does not want information that they give for one purpose to be used for other purposes, and so the use of confidential information is an issue for Canadians, over all.

The more important point is that clearly those two things were a part of the real balance that allowed the result that has occurred to occur, and my belief is that if you had given the banks the right to target market their customer base, you would have seen a very significant amount of premium flow off the books of the life and health industry on to the books of the life insurance subsidiaries of the banks.

To me, this is a very important point because if the banks were only writing new business for new customers in the life insurance subsidiaries, that would be one thing; but that is not what will happen. If this is permitted, what will happen is that you will see business twisted off the books of one industry on to the books of another industry. My basic question to you is: is it in the interests of the consumer to have that happen? It may be in some circumstances, but there will be many other circumstances where that is absolutely not the right thing to be done.

My last point would be that banks have a relationship with their customers, components of that relationship with their customers, that no other business in the world today has. That must be taken into account in terms of how you let them deal with their customer base.

**Senator Angus:** I have just a technical question I want to get on the record, if I may. You have a couple of points on improved access to capital, and they are in the demutualization rules and in the preferred shares, both of which areas we examined and certainly support anything that can be done. I was taken by a phrase on page 16 of your brief that individual members of the CLHIA:

...may follow up with the minister...

It seems to me there is an open invitation there to come forward with something that will work. We were having trouble ourselves coming up with something to put in the report on this point, but I think, from a public policy point of view, we are interested in being helpful there. Can you say why it is perhaps, or why perhaps there is no answer?

[Traduction]

Je peux vous dire que si nous rencontrons jamais un problème similaire, je ferais tout pour que l'on parvienne à un atterrissage en douceur, au lieu de la liquidation, car cette dernière est la façon de maximiser les pertes pour tous, au lieu de les minimiser.

Il y a deux aspects à ce que vous disiez avoir refusé aux banques: elles n'ont pas obtenu le droit de vendre de l'assurance dans leurs succursales et n'ont pas obtenu le droit d'utiliser leurs renseignements sur les clients pour leur vendre de l'assurance. Encore une fois, je sais que le sénateur Kirby aimerait obtenir des indications concrètes à ce sujet, mais je pense que vous constaterez que le Canadien moyen d'aujourd'hui ne veut pas que les renseignements qu'il donne pour un usage spécifique soient utilisés à d'autres fins, et l'utilisation de renseignements confidentiels est une source de préoccupation des Canadiens, de manière générale.

Mais surtout, ces deux aspects font partie de l'équilibre réel qui a produit les résultats que l'on sait et je pense que si vous aviez donné le droit aux banques de cibler leur clientèle avec des produits d'assurance, une proportion très importante des revenus-primes aurait été perdue par les compagnies d'assurance-vie et maladie au profit des filiales d'assurance-vie des banques.

À mes yeux, c'est là un facteur très important car si les banques n'attiraient que des clients nouveaux dans leurs filiales d'assurance-vie, ce serait une chose, mais ce n'est pas cela qui va arriver. Ce qui va arriver, si on les autorise à faire cela, c'est un transfert de clientèle d'un secteur à l'autre. La question fondamentale que je vous pose est celle-ci: Est-ce dans l'intérêt du consommateur? Ce pourrait l'être dans certaines circonstances, mais il est d'autres circonstances où ce n'est manifestement pas le cas.

Le dernier aspect est que les banques ont des relations tout à fait particulières avec leurs clients, un type de relations qu'aucune autre entreprise ne possède. Il faut en tenir compte lorsqu'on décide de ce que l'on va les autoriser à faire avec cette clientèle.

**Le sénateur Angus:** J'ai une question technique que j'aimerais voir figurer au procès-verbal, si vous le permettez. Vous parlez dans votre mémoire d'un meilleur accès au capital, avec un aménagement des règles de démutualisation et des règles concernant les actions privilégiées, et ce sont deux domaines sur lesquels nous nous sommes penchés et dans lesquels nous souhaitons que des mesures soient prises. J'ai été frappé par une phrase qui figure à la page 18 de votre mémoire où vous dites que des membres individuels de l'ACCAP

...poursuivront peut-être directement avec M. Peters le dialogue à ce sujet.

Il me semble qu'il y a là une invitation à proposer quelque chose qui marche. Nous avons nous-mêmes éprouvé des difficultés à trouver quelque chose à inscrire dans notre rapport à ce sujet, mais nous sommes désireux, du point de vue de la politique publique, de favoriser une solution. Pourriez-vous nous dire pourquoi une telle solution n'a pas encore été trouvée?



*[Texte]*

**Mr. Cunningham:** I will comment on both aspects. Demutualization is very complex, but we must remember that most of the majors were mutualized back a few years ago, so perhaps what we have to do is go back and look at how they mutualized, and in that way we can find out how to demutualize them. It is complex. However, I would say to you that, despite the fact that it is complex, we should be trying to find ways to do that as efficiently as we can because I think that there will be a number of players in the industry who will want or need to do that in order to improve their access to the capital markets.

On the preferred share point, I think there are a couple of problems. One is that you must look at the rules. London Life's situation is interesting. We have the largest participating fund, despite the fact that we are a stock company, and we have very complex rules about the allocation of expenses between a power fund and a non-power fund, but we also have rules that are actually mandated, with respect to what amount of return you transfer from the power fund to the non-power fund, and that is legislated.

Today, for a mutual fund, they must find a way to transfer funds from their power fund basically to allow them to pay dividends on a preferred share. Those are the sorts of mechanics that you must work through. That would be one area where there are problems.

The second big issue today, and others can talk about this better than I can, is that there is a Part 6 tax problem whereby you have double taxation, so it is more expensive for life insurers today to raise preferred share equity than it is for other issuers. I am sorry I cannot be more definitive on that, but we could provide you with additional information just on that point.

**Senator Angus:** My real question was, of course, with respect to just the wording here. I think your points are well made, and I certainly understand the need to make these changes, but almost it appears that there is some reluctance. I would rather see your brief saying that individual members, and perhaps the association itself, will follow up directly with the minister. In any event, I just wanted to get it on the record that that is an area for ongoing discussion.

**The Chairman:** Thank you Mr. Cunningham. I have just one last comment, to really pick up on Senator Angus's point. There are a number of points in your brief on which we did not comment, notably things such as the desirability of expanding access to the Canadian Payments System which, in other contexts, this committee has previously been on record as supporting. Please do not take the fact that we did not ask you questions on those matters as an indication that we are not supportive of them. A number of the points in your brief, the demutualization for example, which Senator Angus just raised, are issues which the committee has historically been very much in favour of, so we appreciate your discussing those issues.

The second comment would be with respect to a number of operational issues that you raised in section 5 of your brief. I do not want to get into those now, but it would be helpful if you

*[Translation]*

**M. Cunningham:** Je vais vous répondre sur les deux aspects. La démutualisation est quelque chose de très complexe, mais il ne faut pas oublier que la plupart des grandes compagnies étaient mutuelles il y a quelques années, et peut-être faudrait-il revenir en arrière et voir comment elles ont été mutualisées pour déterminer comment les démutualiser. C'est complexe. Mais, en dépit de cette complexité, il faudrait chercher des façons de le faire de manière rationnelle car un certain nombre de compagnies vont devoir ou vouloir se démutualiser de façon à disposer d'un meilleur accès au marché des capitaux.

Pour ce qui est des actions privilégiées, il y a plusieurs problèmes. Il faut commencer par se pencher sur les règles. La situation de London Life est intéressante à cet égard. Nous avons le fonds de participation le plus important, en dépit du fait que nous soyons une société par actions, et nous avons des règles très complexes quant à la répartition des frais entre un fonds avec droit de vote et un fonds sans droit de vote, certaines de ces règles nous étant imposées par la loi en ce qui concerne le montant des profits transférés du fonds des actions avec droit de vote au fonds des actions sans droit de vote.

Aujourd'hui, dans le cas des fonds mutuels, il faut trouver des façons de transférer des profits au fonds des actions privilégiées pour pouvoir payer des dividendes sur ces dernières. Il y a là toute une mécanique qu'il faut suivre et c'est là où il y a des problèmes.

Le deuxième grand problème, et d'autres pourront vous en parler mieux que moi, est une disposition fiscale de la partie 6 qui instaure une double imposition, si bien qu'il en coûte plus cher pour les assureurs-vie de lever des capitaux par émission d'actions privilégiées qu'à d'autres émetteurs. Je suis désolé de ne pouvoir être plus précis, mais nous pouvons vous fournir des renseignements complémentaires à ce sujet.

**Le sénateur Angus:** Ma question portait en fait sur la formulation employée dans le mémoire. Je comprends bien ce que vous venez de dire et je conviens tout à fait que ces changements sont nécessaires, mais il semble presque qu'il y ait quelque réticence. J'aurais préféré que votre mémoire dise que les membres individuels, et peut-être l'association elle-même, auront des discussions directes avec le ministre. Quoi qu'il en soit, je voulais simplement indiquer pour le procès-verbal que des discussions doivent se poursuivre à ce sujet.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Cunningham. J'ai juste une dernière remarque, faisant suite à ce que disait le sénateur Angus. Nous n'avons pas abordé plusieurs éléments de votre mémoire, notamment l'opportunité d'ouvrir l'accès au Système canadien des paiements, ouverture en faveur de laquelle notre comité s'est déjà prononcé par le passé. Ne considérez donc pas l'absence de questions sur ces éléments comme signifiant que nous serions opposés à ces mesures. Le comité s'est prononcé par le passé en faveur de plusieurs des mesures préconisées dans votre mémoire, par exemple en matière de démutualisation, dont le sénateur Angus vient de parler et nous apprécions donc que vous ayez abordé ces questions.

La deuxième remarque concerne certaines des questions opérationnelles dont vous parlez dans la partie 5 de votre mémoire. Je ne veux pas en traiter maintenant, mais il serait utile



## [Text]

legal counsel could tell us down the road, by way of a letter, the extent to which some of the changes you recommend need to be made by way of legislation versus those that could be done by regulation. While we agree that the major bills would not be opened up, some of your changes, I think, would find a lot of sympathy among the members of this committee, although we have not discussed them explicitly, and if they could be changed by way of regulation rather than by legislation, it would be helpful for us to know that when we are writing our report.

Finally, you referred several times today — as did Senator Stewart and others — to the desirability of there being some sort of study. You used the phrase “royal commission,” I noticed, in your report. For the record, a number of members on the committee are strongly supportive of such an undertaking, and of such a study having the involvement of all the key players. While we recognize that, in the end, people may differ on the conclusions of the study, it would certainly be helpful if we could at least agree on a common set of facts about the industry, and about the industry as it stands now, being the whole financial services sector, and on the potential implications of various policy changes. If we could at least have a commonly agreed-upon set of facts among all of the players, we can then debate what the appropriate policy will be, but at least we will be arguing from a given set of facts. I hope that your comments in your report and your comments today will help us push both your industry and others into supporting such a study.

Having said that, I wish to thank you very much for your first appearance before the committee. We, perhaps rather than you, look forward to your subsequent appearance before the committee. You really have been very helpful and, as you will notice, we went 45 minutes overtime relative to what we had expected, but we did so because your brief, as Senator Angus has said, was superb, and your answers were very thoughtful. We thank both of you for that.

**Mr. Cunningham:** Thank you very much, Senator Kirby. It was my first appearance. I probably would not like to come here and do this every day, but if I can help in the future, I am certainly prepared to do that, as are all of the other members of the industry association.

**The Chairman:** Honourable senators, while the witnesses from the Canadian Financing and Leasing Association take their place, clearly, in view of the time, we will not be able to study Bill S-9 today. We will, therefore, postpone consideration on Bill S-9 to a future meeting of the committee. We would not want to short-change the opportunity we will have of cross-examining officials from the Department of Finance, so we will not deal with Bill S-9 today.

Honourable senators, our next witnesses are from the Canadian Finance and Leasing Association. I believe Mr. Hammill, who is the President and Chief Operating Officer of AT&T Capital of Canada, will be the chief spokesman. Is that correct?

## [Traduction]

que votre conseiller juridique nous indique, dans une lettre ultérieure, lesquels de ces changements devraient être apportés par une modification de la loi et lesquels pourraient être effectués par une modification du règlement. Je pense que certains de ces changements auraient la faveur des membres du comité, bien que nous n'en ayons pas discuté explicitement, et s'ils peuvent être apportés par voie de communication réglementaire plutôt que d'un changement à la législation, il serait utile pour nous de le savoir au moment de rédiger notre rapport.

Enfin, vous avez mentionné à plusieurs reprises aujourd'hui (de même que le sénateur Stewart et d'autres) l'opportunité d'une sorte d'étude. J'ai remarqué que vous utilisiez le terme « commission royale » dans votre rapport. Je signale qu'un certain nombre de membres de notre comité sont fortement partisans d'une telle entreprise, avec la participation de tous les principaux intéressés. Sachant bien que, au bout du compte, différentes personnes pourront tirer des conclusions divergentes de cette étude, nous pensons qu'il serait utile de s'entendre à tout le moins sur un ensemble de faits caractérisant l'industrie, son état actuel, et je veux parler de tout le secteur des services financiers, ainsi que sur les répercussions potentielles de diverses modifications que l'on pourrait apporter à la politique. Si tout le monde pouvait au moins s'accorder sur un ensemble de faits, on pourrait alors débattre de la politique à suivre, mais on aurait au moins une base de départ commune. J'espère que ce que vous dites à ce sujet dans le mémoire et les propos que vous avez tenus ici aujourd'hui amèneront votre industrie et d'autres à appuyer l'idée d'une telle étude.

Cela étant dit, je tiens à vous remercier grandement de cette première comparution devant notre comité. Nous attendons, avec peut-être plus d'impatience que vous, votre prochaine comparution. Nos échanges avec vous ont été très intéressants et vous remarquerez d'ailleurs que nous avons dépassé de 45 minutes le temps qui vous était alloué, mais nous l'avons fait parce que votre mémoire était excellent, ainsi que le sénateur Angus l'a fait remarquer, et vos réponses extrêmement réfléchies. Nous vous en remercions tous deux.

**M. Cunningham:** Merci beaucoup, sénateur Kirby. C'était ma première comparution. Je n'aimerais sans doute pas recommencer tous les jours mais si je puis vous être utile à l'avenir, je serais tout à fait disposé à revenir et à vous aider, de même que tous les autres membres de l'association.

**Le président:** Honorables sénateurs, en attendant que les témoins de la *Canadian Financing and Leasing Association* prennent place, nous n'aurons manifestement pas le temps d'étudier aujourd'hui le projet de loi S-9. Nous allons donc reporter cette étude à une séance ultérieure. Nous ne voudrions certainement pas expédier à la va-vite nos questions aux fonctionnaires du ministère des Finances, si bien que nous n'allons pas aborder le projet de loi S-9 aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nos prochains témoins représentent la *Canadian Finance and Leasing Association*. Je pense que M. Hammill, qui est président-directeur général d'AT&T Capital of Canada, sera le principal porte-parole. Est-ce exact?

[Texte]

**Mr. Gordon M. Thompson, President and Chief Operating Officer, Canadian Finance and Leasing Association:** No, I am. I am Gordon Thompson. I will start the ball rolling.

**The Chairman:** Mr. Thompson, welcome back again. You have been here before. Perhaps for the record, and for the information of my colleagues, you might introduce the other gentlemen who are with you today, and then proceed with your brief opening statement, which will be followed by questions.

**Mr. Thompson:** Thank you very much, Mr. Chairman and honourable senators. It is a delight to be here. With me today is, first of all Tim Hammill, who is the president of AT&T Capital Canada Inc.; Ron McKinlay, who is the Chairman of Newcourt's board of directors, and who will be more formally introduced later in the presentation. Next is Steve Hudson, who is the President and the CEO of the Newcourt Credit Group.

Just before I get started with my opening comments, I want to just mention a couple of things. First of all, I have circulated to the committee my presentation material. In that material you will find the full text of our presentation this morning. However, in addition to that, we have put together a series of slides or bullets for you so that you can follow the presentation without having to read the text.

What I hope to do this morning is make my comments relatively brief and allow the gentlemen who are here with me to give you their street-level views of the Canadian financial services sector as it relates to our industry. With those few remarks, I will get under way with my presentation.

To begin with, I would like to thank the committee for inviting the Canadian Finance and Leasing Association to appear before you today. In the last 12 months the Canadian Finance and Leasing Association has sought the opportunity to make representations before the House of Commons Standing Committee on Industry as well as the Finance Committee. While our association represents over a hundred institutions, which in total have \$50 billion of financing in place with Canadian enterprises and entrepreneurs, our appearance before you today is unique in that it represents the first time that our views have been solicited by a committee of Parliament.

Our message to parliamentarians is really quite straightforward: Institutions such as Newcourt, AT&T and others that are members of our association are a growing source in Canada of commercial and industrial financing. In 1993 alone, the members of the Canadian Finance and Leasing Association added \$14 billion in new financing to the credit markets in Canada, enabling Canadian businesses to acquire the capital assets they need to expand and create new jobs. Because this funding is incremental to credit being supplied by the traditional deposit-taking institutions, it results in a net increase in the supply of capital that is being made available in Canada to small and medium-sized enterprises.

[Translation]

**M. Gordon M. Thompson, président-directeur général, Canadian Finance and Leasing Association:** Non, ce sera moi. Je m'appelle Gordon Thompson, et c'est moi qui vais donner le coup d'envoi.

**Le président:** Bienvenue de nouveau, monsieur Thompson. Vous êtes déjà venu nous rendre visite. Vous pourriez peut-être, afin que cela figure au procès-verbal ainsi que pour la gouverne de mes collègues, nous présenter les personnes qui vous ont accompagné ici aujourd'hui, après quoi je vous inviterai à faire vos remarques liminaires, qui seront suivies des questions.

**M. Thompson:** Merci, beaucoup, monsieur le président, honorables sénateurs. Je suis ravi d'être ici parmi vous. M'ont accompagné aujourd'hui Tim Hammill d'AT&T Capital Canada Inc.; Ron McKinlay, président du conseil d'administration de Newcourt, et pour qui je ferai des présentations un petit peu plus officielles plus loin dans ma présentation; et Steven Hudson, président-directeur général du Newcourt Credit Group.

Avant d'entamer mon exposé, j'aimerais mentionner quelques petites choses. Tout d'abord, j'ai fait distribuer de la documentation aux membres du comité. Vous y trouverez le texte intégral de l'exposé que nous allons vous faire ce matin. Nous avons également préparé à votre intention un résumé format diaporama afin que vous puissiez suivre la présentation sans devoir lire le texte.

J'entends ce matin m'en tenir à un exposé relativement bref afin que ceux qui m'ont accompagné puissent vous exposer leur vision, à la base, du secteur des services financiers canadiens dans le contexte de notre industrie. Cela étant dit, je vais maintenant me lancer dans le vif du sujet.

Pour commencer, je tiens à remercier le comité d'avoir invité la Canadian Finance and Leasing Association à comparaître devant lui aujourd'hui. Au cours des 12 derniers mois, la Canadian Finance and Leasing Association a demandé de comparaître devant le comité permanent de l'industrie ainsi que devant le comité des finances de la Chambre des communes. Notre association représente une centaine d'établissements, qui comptent pour un total de 50 milliards de dollars en financement pour des entreprises et des entrepreneurs canadiens, mais notre comparution aujourd'hui devant vous est unique en ce sens que c'est la première fois qu'un comité du Parlement cherche à savoir ce que nous pensons.

Notre message aux parlementaires est très simple: les établissements tels Newcourt, AT&T et d'autres, qui sont membres de notre association, constituent au Canada une source de plus en plus importante de financement commercial et industriel. Dans la seule année 1993, les membres de la Canadian Finance and Leasing Association ont ajouté 14 milliards de dollars en nouveaux fonds aux marchés de crédit au Canada, permettant à des entreprises canadiennes d'acheter les biens d'immobilisation nécessaires à l'élargissement de leurs opérations et à la création de nouveaux emplois. Ce financement venant s'ajouter au crédit déjà fourni par les institutions de dépôt traditionnelles, il résulte en une augmentation nette du capital mis à la disposition des petites et moyennes entreprises au Canada.



*[Text]*

The report that was prepared for this committee by the Department of Finance last September echoes the important role that is played by non-deposit based lenders, or non-banks, as they are often referred to, which are supplying Canadian business, particularly small business, with access to credit. The report noted, and I will quote directly from the report:

Consumer and business financing intermediaries have assets in Canada of some \$60 billion, and their assets have been growing at the rate of about six per cent per year over the past five years, about the same rate of growth as in the deposit-taking sector. These institutions are important sources of financing, particularly specialized financing for hard assets.

Your foresight in recognizing the important role that non-deposit based lending institutions play in providing credit in this country is well founded. The fact that your request to have the CFLA appear today before this committee is the exception rather than the rule underscores one of our primary concerns; the general perception that to be in the lending business, a financial institution must also be in the deposit-taking business. In fact, if I had a single message to leave with you today, it would be that lending, particularly term lending, does not equal banking.

In a recent article that appeared in *Time* magazine — in fact, it was in one of the March issues, and is among the material that I circulated to you earlier on — there is an article entitled "Banking: The Business That Will Never Be The Same Again." That article illustrates the fallacy of assuming that deposit-based lenders are the only way to gain access to the credit markets. Indicating the direction and the extent of changes in the structure of the markets, this article goes on to point out that bank loans in the United States have dropped from 50 per cent of all corporate debt to less than 30 per cent of corporate debt. This debt has moved off the balance sheets of these companies into items such as the commercial paper market, to asset-based financing companies such as the companies that we represent, and vendor financing direct from manufacturers.

To further illustrate this point, it is useful to look at the degree to which non-deposit based lending institutions are suppliers of commercial and industrial credit in various other jurisdictions around the world. In the United Kingdom, for example, fully 19 per cent of the expenditures on business equipment are financed by non-deposit based lenders. In Australia, where the banking structure and the financial services industry is very similar to our own, non-banks account for 20 per cent of the funding of expenditure on equipment. In the United States, where the credit markets are much more competitive, non-banks fully account for 32 per cent of all expenditures on equipment in that jurisdiction.

In Canada, companies like Newcourt Credit and AT&T Capital have been successfully increasing access and the overall capacity of the commercial and credit markets. Funding supplied by these institutions has grown to the point where it now accounts for just

*[Traduction]*

Le rapport préparé par le ministère des Finances en septembre dernier à l'intention du comité ici réuni souligne le rôle important joué par les prêteurs non dépositaires, aussi appelés non-banques, qui offrent aux entreprises canadiennes, tout particulièrement les petites, accès au crédit. Le rapport souligne, et je cite :

Les intermédiaires de financement pour les particuliers et les entreprises détiennent au Canada des avoirs d'une valeur d'environ 60 milliards de dollars, et ceux-ci augmentent à un taux annuel de près de 6 p. 100 depuis cinq ans, soit à peu près le même que du côté du secteur dépositaire. Ces établissements constituent d'importantes sources de financement, tout particulièrement pour des biens tangibles.

Votre reconnaissance du rôle important que jouent les établissements de prêt non dépositaires en offrant du crédit ici au Canada est bien fondée. Le fait que l'invitation à comparaître devant le comité que vous avez faite à la CFLA soit l'exception plutôt que la règle vient justement souligner l'une de nos principales sources de préoccupation: la perception générale voulant que pour faire des opérations de prêt une institution financière doit être dépositaire. En fait, s'il est un message que je tiens à vous transmettre aujourd'hui, c'est que le crédit, et tout particulièrement les prêts à terme, ne sont pas synonymes de services bancaires.

Dans un article paru récemment dans la revue *Time*, plus particulièrement dans un des numéros du mois de mars... il s'agit d'un article intitulé «Banking: The Business That Will Never Be The Same Again», et il figure parmi la documentation que je vous ai fait distribuer tout à l'heure. L'article explique qu'il est faux de supposer que la seule façon d'accéder au marché du crédit, c'est de recourir aux prêteurs dépositaires. Les auteurs parlent de l'orientation et des changements dans la structure des marchés et poursuivent en soulignant qu'aux États-Unis, les prêts bancaires sont passés de 50 à moins de 30 p. 100 de la dette totale des entreprises. Cette dette a quitté les bilans de ces compagnies pour se retrouver du côté du marché du papier commercial, des compagnies de financement fondé sur les biens, telles les compagnies que nous représentons, et du financement direct par le fabricant aux points de vente.

Pour illustrer mieux encore ce point, il est utile de voir dans quelle mesure les institutions de prêt non dépositaires sont d'importants fournisseurs de crédit commercial et industriel dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, par exemple, 19 p. 100 des dépenses en matière de matériel d'entreprise sont financées par des prêteurs non dépositaires. En Australie, où la structure bancaire et l'industrie des services financiers ressemblent beaucoup à ce que nous avons ici au Canada, les non-banques représentent 20 p. 100 du financement des dépenses en matériel. Aux États-Unis, où les marchés du crédit sont beaucoup plus concurrentiels, les institutions non bancaires représentent 32 p. 100 de l'ensemble des dépenses en matière de matériel.

Au Canada, des compagnies telles *Newcourt Credit* et *AT&T Capital* ont réussi à augmenter l'accès aux marchés commerciaux et de crédit et leur capacité d'ensemble. Le financement assuré par ces institutions a augmenté pour atteindre aujourd'hui presque



[Texte]

under 13 per cent of all new asset financing on expenditures in Canada. However, relative to the 32 per cent share of asset financing supplied by these institutions in the United States, the penetration of non-deposit based lending is clearly underdeveloped in Canada.

We believe the responsibility for correcting this situation rests squarely on the shoulders of the participants of our own industry. Based on the growth of companies like AT&T, Newcourt and G.E. Capital and others, this responsibility is one that is being taken up by the industry with enthusiasm.

We also believe that more could be achieved if governments were to approach public policy issues affecting the financial services sector with a view to promoting the growth of non-deposit based lenders as a source of incremental funding. Such an approach would achieve the following public policy objectives: first, it would offer an alternative to the current dilemma of choosing between the competitive benefits of having more deposit-based lenders and the cost, both systemic and financial, of having more deposit-based lenders fail; second, it would expand the total capacity of the credit system by bringing new sources of funding into the market that do not require the support of deposit insurance; and third, it would give borrowers more real choice in the selection, not only of alternative sources of financing but also alternatives that are frequently better forms of financing.

In terms of reducing system risk, which I know is important to this committee, to address the positive impact of the financial system that we believe can result from pursuing a public policy agenda that encourages the growth of non-deposit based lenders, I would be delighted today to call on Ron McKinlay. Mr. McKinlay, as you know, is currently the chairman of Newcourt Credit Group. However, he is perhaps better known to most of you as the former chairman of CDIC. Mr. McKinlay, brings to this discussion the experience of someone who has dealt at first hand with many of the public policy issues that are of concern to this committee. I would now like to turn the floor over to Ron.

**Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman, Newcourt Credit Group:** Mr. Chairman, senators, as Mr. Thompson has just said, some of you have tolerated me in an earlier incarnation when I appeared before you as Chairman of Canada Deposit Insurance Corporation. I am happy, as I am sure others are happy, that I am not appearing before you today in that capacity, but rather as the chairman of the Newcourt Credit Group.

Today I do not intend to press your tolerance unduly, but rather to make a few brief remarks about what asset-based finance companies do with particular reference to the Newcourt Credit Group. Formal remarks have been distributed to you, and I do not intend to read those. Much to the horror of my colleagues, I propose to shorten significantly the formal remarks and attempt to

[Translation]

13 p. 100 de tous les nouveaux investissements en éléments d'actif au Canada. Cependant, comparativement aux 32 p. 100 du financement d'actif que ces institutions représentent aux États-Unis, la pénétration des prêteurs non dépositaires sur ce marché est clairement sous-développée ici au Canada.

Nous pensons que la responsabilité en matière de correction de la situation revient clairement aux membres de notre industrie. Étant donné la croissance de compagnies telles *AT&T*, *Newcourt*, *G.E. Capital* et d'autres, cette responsabilité en est une que l'industrie accepte avec enthousiasme.

Nous pensons par ailleurs qu'il serait possible de faire plus si les gouvernements abordaient les questions de politique publique touchant le secteur des services financiers dans une optique de promotion de la croissance du secteur des prêteurs non dépositaires en tant que source de financement supplémentaire. Une telle approche permettrait d'atteindre les objectifs de politique générale suivants: premièrement, cela offrirait une solution de rechange au dilemme actuel qui veut que l'on choisisse entre les avantages concurrentiels de l'existence d'un plus grand nombre de prêteurs dépositaires et le coût, systémique et financier, de l'échec d'un plus grand nombre de prêteurs dépositaires; deuxièmement, cela élargirait la capacité totale du système de crédit en amenant dans le marché de nouvelles sources de financement qui n'exigent pas le soutien assuré par l'assurance-dépôts; et, troisièmement, cela donnerait aux emprunteurs des choix meilleurs et plus réels dans la sélection non seulement de sources de financement de rechange mais également de solutions qui constituent souvent de meilleures formes de financement.

Pour ce qui est de réduire les risques dans le système, une question qui, je le sais, intéresse de très près le comité, je suis ravi de pouvoir faire appel aujourd'hui à Ron McKinlay, qui vous parlera de l'incidence positive du système financier qui pourra selon nous résulter de la poursuite d'un programme de politique publique qui favorise la croissance des prêteurs non dépositaires. Comme vous le savez, M. McKinlay est président du *Newcourt Credit Group*. Il est cependant sans doute mieux connu de vous en tant qu'ancien président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. M. McKinlay apporte à la discussion l'expérience de quelqu'un qui a dû s'occuper de façon très directe de nombre des questions de politique publique qui préoccupent le comité. Je cède donc maintenant la parole à Ron.

**M. Ronald A. McKinlay, président, Newcourt Credit Group:** Monsieur le président, honorables sénateurs, comme vient de le dire M. Thompson, certains d'entre vous m'ont toléré lors d'une incarnation antérieure, lorsque j'ai comparu devant vous en tant que président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Je suis heureux (et d'autres le sont sans doute aussi) de ne pas comparaître devant vous aujourd'hui en cette qualité, mais plutôt en tant que président du *Newcourt Credit Group*.

Je n'entends pas faire indûment appel à votre tolérance, mais plutôt vous soumettre quelques remarques liminaires au sujet de ce que font les compagnies de financement reposant sur l'actif, en m'appuyant tout particulièrement sur le cas du *Newcourt Credit Group*. Je ne compte pas vous lire le texte qui vous a été distribué. Je vais plutôt, ce qui ne manquera sans doute pas d'horri- fier mes

[Text]

outline for what you an asset-based financing company such as Newcourt does.

It may be that what we do can initially best be described by what we do not do. We do not raise our lending capital from depositors, and hence we do not put depositors' funds at risk. As a corollary, we do not maintain a widespread branch network, and we do not carry on our balance sheets the majority of the assets which we administer. We, therefore, even in a remote way, are not a direct or indirect charge on the public purse, either as a recipient of grants or as a borrower of government funds. The need for deposit insurance simply does not exist because we do not use any depositors' money.

Turning to what we do: We raise money — our working capital, so to speak — from the financial markets by selling commercial paper, and by way of public share offerings. These funds are used to purchase financial assets, such as equipment loans and conditional sales contracts, from a variety of ultimate end users of industrial and commercial equipment. Before these financial assets are acquired, rigorous tests must be met, often by working with manufacturers and dealers. The value and quality of the asset ultimately purchased can be added to, and this is one of the key functions which we perform; that is, adding value to the assets that we buy.

I said that we do not keep the majority of the assets which we manage on our balance sheet; rather, we sell them to life insurance companies and others. You have heard some discussion earlier today about life insurance companies. We have made prior funding arrangements with these institutions so that they will, in fact, be ready to purchase the paper when we have it ready to sell to them. These institutions have a need for investment grade paper to employ the large amounts of cash which they continue to accumulate. Sales are made in bulk transfer tranches, and Newcourt continues to manage the assets on behalf of these new owners. The proceeds of these sales to these insurance companies are then reimbursed to us and, in effect, replenish the working capital which I mentioned earlier that we raise in the open market.

In summary, we raise money in the commercial paper market and from public share offerings which, along with retained earnings, become our working capital. We buy financial assets, secured loans and conditional sales contracts, and we pay for them with our working capital. We bundle these assets and sell them to prearranged buyers — that is the securitization process — which some of you may well find akin to the carve-out price process used in the petroleum industry. We then, finally, manage these assets which have been sold. That, in a nutshell, is how the securitization process works, and it works well without using a dime of depositors' money.

[Traduction]

collègues, écourter sensiblement mes remarques liminaires et tenter de vous expliquer ce que fait une compagnie de financement reposant sur l'actif comme *Newcourt*.

Il se peut que la meilleure façon d'expliquer ce que nous faisons est de préciser ce que nous ne faisons pas. Nous n'obtenons pas auprès de déposants les capitaux que nous prêtons et, partant, nous ne risquons pas les fonds de déposants. En tant que corollaire, nous ne disposons pas d'un vaste réseau de succursales et ne figurent pas dans nos bilans la majorité des avoirs que nous administrons. Nous ne sommes par conséquent pas, même de façon lointaine, un tributaire direct ou indirect des deniers publics, car nous ne sommes ni récipiendaires de subventions ni emprunteurs de fonds publics. La nécessité d'une assurance-dépôts n'existe dans notre cas tout simplement pas car nous n'utilisons pas l'argent de déposants.

Passons maintenant à ce que nous faisons: nous mobilisons des fonds (notre capital d'exploitation, si vous voulez) auprès des marchés financiers en vendant du crédit sur titres ou des valeurs. Ces fonds sont utilisés pour acheter des produits financiers, par exemple des prêts pour matériel ou des contrats de vente conditionnelle, auprès d'une variété d'utilisateurs finaux de matériel industriel et commercial. Avant l'achat de ces produits financiers, des conditions très exigeantes doivent être remplies, et il s'agit souvent de travailler aux côtés des fabricants et des vendeurs. La valeur et la qualité de l'avoir acheté peuvent être augmentées, et c'est là l'une des fonctions clés que nous jouons. En d'autres termes, il s'agit d'ajouter de la valeur à ce que nous achetons.

J'ai dit tout à l'heure que nous ne gardons pas dans notre bilan la majorité des avoirs que nous gérons; nous préférons les vendre à des compagnies d'assurance-vie et autres. Il a été question plus tôt dans la journée de compagnies d'assurance-vie. Nous négocions des arrangements financiers préalables avec ces institutions afin que celles-ci soient en fait prêtes à acheter le papier lorsque nous sommes prêts. Ces institutions ont besoin d'effets sûrs pour utiliser les importantes sommes qu'elles accumulent. Les ventes sont faites sous forme de transferts en bloc, et *Newcourt* continue de gérer ces nouveaux éléments d'actif pour le compte des nouveaux propriétaires. Le produit de ces ventes aux compagnies d'assurances nous est alors versé, ce qui vient réapprovisionner notre capital de roulement, que nous mobilisons sur le marché libre et dont j'ai parlé tout à l'heure.

En résumé, nous mobilisons de l'argent sur le marché du papier commercial ainsi que grâce à la vente de titres et cela, ajouté à nos bénéfices non répartis, devient notre capital de roulement. Nous achetons des produits financiers, des prêts garantis et des contrats de vente conditionnelle et nous les payons à même notre capital de roulement. Nous regroupons ces éléments et nous les vendons à des acheteurs avec qui nous avons négocié au préalable — il s'agit là du processus de mobilisation, que certains d'entre vous rapprocheront sans doute du processus d'accord sur mesure que l'on retrouve dans le secteur pétrolier. Enfin, nous gérons ces éléments d'actif qui ont été vendus. Voilà, en résumé, comment fonctionne le processus de mobilisation, et c'est un processus qui fonctionne très bien sans qu'il faille le moindre apport de déposants.



## [Texte]

Perhaps I could for a moment tell you a little bit about Newcourt, and I will conclude with these remarks. I am very proud to be associated with Newcourt, and I say that quite sincerely. I hope you will stretch your tolerance just a little bit further and let me tell you about its history.

It all began in 1983/84, when Steve Hudson and two other Clarkson Gordon chartered accountants decided to establish an asset-financed business. They obtained some private financial backing and soon became associated with several Canadian life insurance companies. Although this was a satisfactory arrangement, late in 1993 the company decided to go public in order to raise the needed capital to finance further growth.

In 1994, bearing in mind that this company was only started in 1983, an initial public offering was floated. This was followed later in the year by a warrants issue. Both of these issues were over-subscribed. Altogether, some \$125 million was raised which, along with retained earnings, gave Newcourt a total shareholders' equity of about \$160 million at the end of December 1994. During that year, the company earned \$18.7 million after taxes, and exceeded the profit forecast contained in the initial public offering prospectus by \$1.4 million.

**The Chairman:** Mr. McKinlay, in light of the time, as interesting as the corporate history is, I wonder if we could continue with more of the substance of the issues before us.

**Mr. McKinlay:** Very well, Mr. Chairman. I really only had a couple of more remarks, but let me conclude by saying that really what I am leading up to is that this is a Canadian success story, and I think we should all be proud of it. It shows that the entrepreneurial spirit can still flourish in this environment, and it can flourish for the benefit of its shareholders and for the community at large. That concludes what I wanted to say.

**Mr. Thompson:** I would now like to call on Steve Hudson to address the specific issues that we talked about earlier.

**Mr. Steven K. Hudson, President and Chief Executive Officer, Newcourt Credit Group:** I will not talk about Newcourt, but I will talk about the two issues which I believe are facing the Canadian economy and the Canadian borrower, namely, first, increased access to capital and, second, expanding the Canadian credit system. Just to pick up on Mr. Thompson's earlier comment, the message I am bringing today is that banks are not the only game in town when it comes to borrowing money in Canada, although experience would tell us otherwise.

The first issue on increasing access to capital, the issue before Canada, is to encourage the growth of specialized lending operations. To give an example of what I would call traditional lending operation versus the non-traditional or so-called non-bank approach, we have an individual in Canada who is referred to as an owner/operator who acquires a large asset, which happens to be a heavy-duty truck for \$125,000. He acquires that asset, and then

## [Translation]

Je pourrais peut-être maintenant vous dire quelques mots au sujet de *Newcourt*, et je conclurai là-dessus. Je suis très fier d'être associé à *Newcourt*, et je le dis très sincèrement. J'espère que vous ferez un dernier effort de tolérance pour m'écouter vous entretenir un petit peu de son histoire.

Tout a commencé en 1983-1984, lorsque Steve Hudson et deux autres comptables agréés de chez Clarkson Gordon ont décidé de monter une société de financement reposant sur l'actif. Ils ont obtenu une aide financière privée et ils se sont vite associés à plusieurs compagnies d'assurance-vie canadiennes. Même si cet arrangement était satisfaisant, vers la fin de l'année 1993, la compagnie a décidé de faire une vente d'actions à la bourse pour obtenir le capital nécessaire pour financer sa croissance future.

En 1994 (et il ne faut pas oublier que l'on parle ici d'une compagnie qui n'avait vu le jour qu'en 1983) il y a eu une première émission d'actions. Cela a été suivi, plus tard la même année, par une émission de titres. Les deux émissions ont été sursouscrites. En tout, quelque 125 millions de dollars ont ainsi été mobilisés, et ces fonds, ajoutés aux bénéfices non répartis, ont donné à *Newcourt* un avoir total d'actionnaires d'environ 160 millions de dollars fin décembre 1994. Pendant cette année, la compagnie a enregistré des gains après impôts de 18,7 millions de dollars, dépassant ainsi de 1,4 million de dollars les profits prévus annoncés dans le prospectus publié à l'occasion de l'émission initiale d'actions.

**Le président:** Monsieur McKinlay, vu l'heure, aussi intéressant soit l'histoire de la compagnie, j'aimerais bien que l'on revienne aux questions qui nous occupent plus directement.

**M. McKinlay:** Très bien, monsieur le président. Je n'avais encore qu'une ou deux observations à faire, mais permettez-moi de conclure en disant que ce que nous avons ici, c'est une vraie réussite canadienne, dont nous devrions tous être fiers. Cela prouve que l'esprit d'entreprise peut fleurir dans ce milieu, et qu'il peut fleurir pour le bien et des actionnaires et de la collectivité tout entière. Voilà ce que j'avais à dire.

**M. Thompson:** J'aimerais maintenant inviter Steve Hudson à vous parler dans le détail des questions qui ont été évoquées plus tôt.

**M. Steven K. Hudson, président-directeur général, Newcourt Credit Group:** Je ne vais pas vous parler de *Newcourt*, mais je vais vous entretenir de deux questions auxquelles font face, je pense, l'économie canadienne et l'emprunteur canadien: premièrement, un accès accru au capital et, deuxièmement, l'élargissement du système de crédit canadien. Pour reprendre un peu ce que disait M. Thompson, le message que j'aimerais vous transmettre aujourd'hui est que les banques ne sont pas les seuls joueurs lorsqu'il s'agit d'emprunter de l'argent au Canada, même si l'expérience du passé indiquerait le contraire.

En ce qui concerne l'amélioration de l'accès au capital, il s'agit, au Canada, d'encourager la croissance d'opérations de prêt spécialisées. Je vais vous donner un exemple de ce que j'appelle une opération de prêt traditionnelle par opposition à l'approche non traditionnelle, celle des non-banques. Prenons le cas d'un propriétaire/exploitant qui achète un bien important, dans mon exemple, un camion lourd, qui coûte 125 000 \$. Il l'achète puis il



## [Text]

walks down and into to the local branch of the bank, and he asks for financing on that truck.

Typically, the Canadian approach has been to then take a collateral charge over the borrower's home, and a charge over receivables and inventory, which can restrict future growth. The approach outside of Canada has been entirely different. In fact, 60 per cent of the financing done in the U.S. last year was done through the model I am about to walk you through, which is the so-called "non-bank" approach.

An individual buys a truck; at that point in time, he either receives financing in the showroom or through someone like Newcourt or G.E. or AT&T. Their approach is to understand the value of the asset being financed, in this case the truck, and what the truck is worth at point of purchase, what it will be worth five years from now, and then to understand how that trucker will make money from that asset, and then underwriting that business.

That is the first point I want to touch upon, which is the so-called "traditional" approach to lending in Canada versus the "non-traditional" approach, which outside of Canada is referred to as "non-bank lending" and, as I said, accounted for 60 per cent of new loans advanced in the U.S. market last year.

The second point I want to talk about is expanding the credit system. A phenomena occurred in the mid-1980s with the so-called "flight to quality" by institutional investors, whereby they took hundreds of billions of dollars out of their fixed income portfolios. In the past, those portfolios had been committed to commercial mortgages, which everyone frowns upon these days. These institutional investors, principally life insurers and pension plans, had to find new homes for these assets, and permanent new homes. Where they have turned that money to is to the non-bank lending system.

To back that up if I may, for example, a life insurance in North America, who may have invested \$20 billion a year in commercial mortgages, are no longer investing in that market, but still need to invest their funds for five years. In lieu of investing in commercial mortgages, they are now purchasing \$5 or \$10 billion a year of five-year loans. Where are they finding \$10 billion a year of loans? They do not have a branch origination system to find the loan product, so they are turning to the non-bank sector.

Someone like Newcourt this year will offer \$3 billion of loans from a relatively small company; \$2 billion in Canada, \$1 billion in the U.S.; \$2.8 billion will have been pre-purchased by institutional investors. That is a phenomena that is growing at exponential speed in Canada and in the U.S.

I also want to leave something with the clerk, to make this a non-Newcourt story. Down in the States, there is something called The Money Store, which is a company that has been operational

## [Traduction]

se rend à la succursale locale de la banque et il demande un financement pour le camion.

L'approche canadienne typique serait d'exiger une garantie correspondant à la maison de l'emprunteur ainsi qu'à ses comptes à recevoir et à son inventaire, ce qui peut limiter la croissance future. L'approche suivie à l'extérieur du Canada a été toute différente. L'an dernier, 60 p. 100 du financement fait aux États-Unis l'a été dans le cadre d'un modèle que je vais maintenant parcourir avec vous, le modèle «non bancaire».

Un particulier achète un camion. Il obtient son financement auprès du concessionnaire ou encore auprès de quelqu'un comme Newcourt, G.E. ou AT&T. Leur approche sera de cerner la valeur de l'avoir devant être financé, dans ce cas-ci le camion, de déterminer sa valeur au moment de son achat et cinq ans plus tard, de voir comment le camionneur va gagner de l'argent grâce à cet élément d'actif et ensuite de soumissionner l'emprunt.

C'est là la première chose dont je voulais vous parler, soit l'approche dite «traditionnelle» aux prêts au Canada par opposition à l'approche «non traditionnelle», qui, à l'extérieur du Canada, est celle des «prêts non bancaires» qui, comme je l'ai déjà dit, l'an dernier représentaient aux États-Unis 60 p. 100 des nouveaux prêts consentis.

La deuxième chose dont j'aimerais vous parler est l'élargissement du système de crédit. Au milieu des années 1980, il est intervenu un phénomène avec la «fuite vers la qualité» des investisseurs institutionnels, qui ont sorti des centaines de milliards de dollars de leurs portefeuilles à revenu fixe. Par le passé, ces portefeuilles avaient été consacrés à des hypothèques commerciales, ce que tout le monde désapprouve ces jours-ci. Les investisseurs institutionnels, principalement les assureurs-vie et les administrateurs de régimes de pension, ont dû trouver des nouvelles adresses pour ces éléments d'actif, et des adresses permanentes. C'est ainsi qu'ils se sont tournés vers les prêts non bancaires.

Je vais vous illustrer cela avec un exemple. Prenons le cas d'une compagnie d'assurance-vie en Amérique du Nord, qui investissait peut-être 20 milliards de dollars par an dans des hypothèques commerciales, et qui n'investit plus dans ce marché mais qui doit continuer d'investir ces fonds pour cinq ans. Au lieu d'investir dans des hypothèques commerciales, elle achète maintenant des prêts sur cinq ans d'une valeur de 5 ou de 10 milliards de dollars par an. Où trouve-t-elle ces 10 milliards de dollars par an en prêts? Ne disposant pas d'un réseau de succursales pour aller chercher ce produit, elle se tourne vers le secteur non bancaire.

Cette année, une compagnie comme Newcourt va offrir 3 milliards de dollars de prêts d'une compagnie relativement petite; 2 milliards au Canada et 1 milliard aux États-Unis; 2,8 milliards de dollars auront été achetés à l'avance par des investisseurs institutionnels. Il s'agit là d'un phénomène qui connaît une croissance exponentielle au Canada ainsi qu'aux États-Unis.

J'aimerais remettre quelque chose au greffier, afin que ce ne soit pas uniquement l'histoire de Newcourt. Aux États-Unis, il existe une compagnie appelée The Money Store qui est en activité

## [Texte]

for 11 years. Last year, it was the largest small business lender in the U.S. marketplace, with \$1 billion in business lending, all done with non-insured deposits. It has been profitable since day one, and again, uses this exotic term "securitization." In fact, it is originating about \$3 billion a year of loans, and selling them to institutional investors.

I appreciate we are short of time, but those are the two messages I want to leave, which is that in Canada we need to encourage — and our industry has made specific recommendations to do so — the growth of specialized or focused or non-bank lenders, as well to encourage the use of funding vehicles like securitization.

**Mr. Tim Hammill, President and Chief Operating Officer, AT&T Capital Canada Inc.:** I want to give you a very short history on AT&T Capital in Canada so that you will understand a couple of comments I want to make about how we bring additional value to the market. AT&T Capital was formulated in 1992, which is only three years ago. We purchased the infrastructure of a leasing group owned by a trust company here in Canada, but we did not purchase the assets. We have grown our business to approximately \$500 million in assets in three years, and have 31,000 customers. Our customers are across Canada, and tend to be small and medium-sized businesses.

Our primary focus is on the office equipment market and on computers. Our average-sized transaction will be in the range of \$15,000, so you can see that we are supporting small and small to medium-sized operations in Canada. We tend to finance through manufacturers or, as we call it, "vendor financing" through programs provided by those manufacturers. In Canada we obviously also support AT&T sales, and we provide vehicle and consumer fleet financing as well.

I have a couple of comments to make, in addition to what Mr. Hudson has talked about, in terms of how the asset backed financing industry brings additional incremental funding and additional products to the market. I think, particularly in our company's case, an example of bringing incremental funds to market is that we are part of a worldwide leasing organization. AT&T Capital Corporation is one of the largest leasing organizations in the world, with assets of approximately \$10 to \$11 billion Canadian. Funding for our operation in Canada is actually raised in the U.S., so that by utilizing that funding through the commercial paper market in the U.S., we bring incremental funding into the Canadian marketplace.

The second area I want to address is global financing of vendor product. This is a product that most deposit-based institutions have not developed, or do not have the capacity to develop around the world. We can bring to a Canadian manufacturer a global

## [Translation]

depuis 11 ans. L'an dernier, cette compagnie était le plus important prêteur à la petite entreprise sur le marché américain, avec 1 milliard de dollars en prêts aux entreprises, et tout cela avec des dépôts non assurés. La compagnie est rentable depuis le tout premier jour et elle s'appuie elle aussi sur ce que l'on a baptisé, pour faire dans l'exotique, «mobiliérisation». Elle va chercher chaque année environ 3 milliards de dollars en prêts, qu'elle vend ensuite aux investisseurs institutionnels.

Je me rends compte que l'heure tourne, mais ce sont là les deux messages que je tenais à vous transmettre: au Canada, il nous faut favoriser (et notre industrie a fait des recommandations précises en ce sens) la croissance des prêteurs spécialisés ou ciblés ou non bancaires, ainsi qu'encourager le recours à des instruments de financement telle la mobiliérisation ou titrisation.

**M. Tim Hammill, président-directeur général, AT&T Capital Canada Inc.:** J'aimerais vous raconter brièvement l'histoire d'AT&T Capital au Canada, afin que vous puissiez comprendre certaines des observations que je vais faire sur la valeur supplémentaire que nous apportons au marché. AT&T Capital a été créée en 1992, soit il y a trois ans seulement. Nous avons acheté l'infrastructure d'un bureau de crédit-bail qui appartenait à une société de fiducie ici au Canada, mais nous n'avons pas acheté son actif. Notre croissance a été telle que nous avons pu accumuler, en l'espace de trois ans, un avoir de 500 millions de dollars, et nous comptons aujourd'hui 31 000 clients. Ceux-ci sont éparpillés un peu partout au pays et ont tendance à être principalement des entreprises de taille petite ou moyenne.

Nous nous intéressons principalement au marché du matériel de bureau et des ordinateurs. Notre transaction moyenne se chiffre à environ 15 000 \$. Comme vous le voyez, nous appuyons principalement la petite et moyenne entreprise canadienne. Nous offrons des services de financement par l'intermédiaire des fabricants ou dans le cadre d'arrangements «de financement chez le vendeur» en vertu de programmes offerts par ces fabricants. Au Canada, nous appuyons bien sûr également les ventes d'AT&T et nous finançons également des parcs automobiles.

J'aimerais compléter ce dont M. Hudson vous a entretenu en vous renseignant un petit peu plus sur la façon dont le secteur du financement reposant sur l'actif vient ajouter au marché du financement et des produits supplémentaires. En ce qui concerne notre compagnie en particulier, nous contribuons des fonds supplémentaires au marché du fait que nous appartenions à une organisation de crédit-bail mondiale. AT&T Capital Corporation est l'une des plus importantes compagnies de crédit-bail au monde, avec des avoirs de près de 10 ou 11 millions de dollars canadiens. Le financement de nos opérations au Canada provient en fait des États-Unis, de sorte qu'en utilisant ce financement par l'intermédiaire du marché du papier commercial aux États-Unis, nous apportons au marché canadien du financement supplémentaire.

La deuxième question dont j'aimerais traiter est celle du financement mondial du produit de vendeur. Il s'agit d'un produit que la plupart des institutions dépositaires n'ont pas développé ou dont elles n'ont pas la capacité à l'échelle mondiale. Nous



[Text]

program whereby our sister corporations, in the ten different countries we represent, can ultimately finance their end-users when they export those products into those countries. Vice versa, when a global vendor or manufacturer offers its products in Canada, because we have formulated international relationships with those vendors, we can often provide a small business in Canada with a product that is much more competitive, from a financing and an asset management point of view.

In those two areas, a company like ourselves can bring incremental value to the market.

**The Chairman:** Although you did not touch on it in any of your presentations, in fact the material you sent us contains a series of recommendations which you would like to see the government make, specifically focused in two areas, basically: One is changing the terms and conditions of the Small Business Loans Act so that, in fact, members of your association, who are obviously not members of the Canadian Payments Association, would be able to have access to the terms and conditions of the SBLA. You had a series of recommendations around that, and then you had a series of recommendations around changing the rules governing specified leasing property regulations, which would again help your organization.

I realize that you have given us merely an overview, but am I correct that basically those are the two areas in which you would like to see added support or recognition from the federal government?

**Mr. Thompson:** Yes, Mr. Chairman. Both of those issues that you raise, and in particular the item dealing with the Small Business Loans Act is more of a classic example of how public policy in Canada continues to select against our industry in favour of the deposit-taking institutions in the increasing of the access of capital in our marketplace.

The Small Business Loans Act is a program, as you know, to assist small business in Canada. It has been around a long time. Our industry, as you have heard, does roughly \$15 billion worth of business a year, and over 60 per cent of that is to small business. We are excluded from the program for no other reason beyond the fact that we do not belong to the Canadian Payments Association, which has everything to do with deposits and nothing to do with loans. Our whole argument is with respect to the issue of public policy focusing more on non-deposit based institutions.

The other issues that we raise are with respect to the Income Tax Act, and again there are areas in that act where our industry is selected against, once again, in favour of chartered bank lending. Our sole argument to the members of this committee and to the Finance Committee and the Industry Committee of the House of Commons with which we met, is not to argue, as the life insurance companies did this morning, about a level playing field. We are not interested in that; we do not want to be in the banking business. We want public policy to recognize that if we are to expand access to credit in Canada, the government must stop looking at the banks as the only source of credit.

[Traduction]

pouvons offrir aux fabricants canadiens un programme mondial en vertu duquel nos sociétés sœurs, dans les 10 pays que nous représentons, peuvent financer leurs utilisateurs finaux lors de l'exportation de ces produits dans ces pays. À l'inverse, lorsqu'un fabricant ou un vendeur étranger offre ses produits au Canada, parce que nous avons établi des rapports internationaux avec ces vendeurs, nous pouvons offrir au petit entrepreneur canadien un produit qui est beaucoup plus compétitif, tant du point de vue du financement que du point de vue gestion de l'actif.

Dans ces deux domaines, une compagnie comme la nôtre peut apporter une valeur supplémentaire au marché.

**Le président:** Vous n'y avez pas touché dans vos exposés, mais la documentation que vous nous avez fournie contient une série de recommandations que vous aimeriez voir le gouvernement adopter et qui visent deux questions en particulier. Vous demandez notamment que soient modifiées les conditions de la Loi sur les prêts aux petites entreprises afin que les membres de votre association, qui ne sont manifestement pas membres de l'Association canadienne des paiements, puissent en bénéficier. Vous faites une série de recommandations à ce propos, puis il y en a une autre visant la modification des règles régissant le crédit-bail, de façon, encore une fois, à aider votre organisation.

Je sais que vous ne nous avez donné qu'un aperçu général, mais ai-je raison de dire que ce sont là les deux domaines dans lesquels vous aimeriez voir le gouvernement fédéral accorder une aide ou une reconnaissance supplémentaire?

**M. Thompson:** Oui, monsieur le président. Les deux questions que vous soulevez, surtout celle concernant la Loi sur les prêts aux petites entreprises, sont des exemples classiques de la façon dont la politique gouvernementale canadienne continue d'ignorer notre secteur en faveur des institutions dépositaires sur le plan augmentation de l'accès au capital sur le marché.

La Loi sur les prêts aux petites entreprises a, comme vous le savez, pour objet d'aider la petite entreprise au Canada. Le programme existe depuis longtemps. Notre secteur, comme on vous l'a expliqué, négocie chaque année des transactions d'une valeur de 15 milliards de dollars environ, et plus de 60 p. 100 de ce montant correspond à des petites entreprises. Nous sommes exclus du programme du seul fait que nous n'appartenions pas à l'Association canadienne des paiements, ce qui a tout à voir avec les dépôts mais rien du tout à voir avec les prêts. Ce que nous demandons, c'est que la politique publique s'attarde davantage sur les institutions non dépositaires.

Les autres questions que nous soulevons sont liées à la Loi de l'impôt sur le revenu et, ici encore, il y a des domaines relevant de cette loi pour lesquels notre secteur est laissé de côté, encore une fois, en faveur des banques à charte. Devant le comité ici réuni et devant le comité des finances et le comité de l'industrie de la Chambre des communes, que nous avons rencontrés, nous ne demandons pas, au contraire des compagnies d'assurance-vie qui ont comparu ce matin, un terrain de jeu égal. Cela ne nous intéresse pas; nous ne voulons pas être des banques. Nous aimerions que la politique gouvernementale reconnaisse que si l'accès au crédit doit s'élargir au Canada, le gouvernement doit



[Texte]

**Senator Meighen:** I take your last point, Mr. Thompson, I think that is really the bottom line of your message here today, and I think for many members of the committee perhaps some of the statistics you have quoted in your brief — and here I will speak for myself — come as a bit of revelation in terms of the size and importance of your association.

Having said that, can you tell me, are you treated legislatively in a significantly different fashion in the U.S. than you are in Canada?

**Mr. Hudson:** We are active in both markets. About 50 per cent of our business is in the U.S. and 50 per cent in Canada. We were granted an SBA licence within 48 hours.

**The Chairman:** Just for the record, some of us know, but the people reading the committee proceedings will not know; explain what an SBA licence is?

**Mr. Hudson:** SBA is small business administration, which is the equivalent to our SBLA program in Canada. It is basically a government-supported system to —

**Senator Meighen:** Are you suggesting it would take longer to get that in Canada?

**Mr. Hudson:** I had this debate before, but Newcourt's application took some 14 months to process, because we were the first non-bank to make application, and I am not here to gripe this morning, but that legislation was drafted by the banking community and, in fact, most of the funding for small business does not come from the banking community. I think that was Mr. Thompson's comment. Therefore, to answer your question, the U.S. experience has been a little more favorable.

**Senator Meighen:** We are, as you know, interested in competition and we are interested in new access to capital by small business. If I am not mistaken, though, the banks at one point, and perhaps still today, were very active in the leasing business. There is nothing to prevent a bank, as I understand it, from owning a leasing operation, and if I am correct and if it still exists today, what is the practice by those operations? Do they lend in the traditional fashion that you described or does the bank, through its subsidiary, lend in a non-banking fashion?

**Mr. Hudson:** Can we walk you through some history? In the 1950s and 1960s in Canada, most of the term financing came from non-banks. Companies such as CAC, IAC, and Traders Group, they dominated the term financing business in Canada. It was not the business of the banks.

In the 1970s, we had a change in the Bank Act that said banks are allowed to own leasing companies. We did not have any leasing companies in Canada to buy, so the banks acquired the term financing companies and had them offer a leasing product.

[Translation]

cesser de considérer les banques comme étant la seule source de crédit.

**Le sénateur Meighen:** Si j'ai bien compris, monsieur Thompson, c'est votre dernière remarque qui résume le message que vous nous transmettez ici aujourd'hui, et je pense que pour certains membres du comité certaines des statistiques que vous citez dans votre mémoire (mais ce que je dis ici n'engage que moi) sont en quelque sorte une révélation quant à la taille et à l'importance de votre association.

Cela étant dit, pourriez-vous m'expliquer si vous êtes traités différemment dans la loi américaine comparativement à la loi canadienne?

**M. Hudson:** Nous sommes actifs sur les deux marchés. Environ 50 p. 100 de nos activités se font aux États-Unis et 50 p. 100 au Canada. Nous avons obtenu une licence SBA américaine en l'espace de 48 heures.

**Le président:** Certains d'entre nous savent ce qu'est une licence SBA, mais ce n'est pas forcément le cas de toutes les personnes qui liront le procès-verbal de la réunion. Pourriez-vous nous expliquer de quoi il s'agit?

**M. Hudson:** Le sigle SBA correspond à «Small Business Administration», qui est l'équivalent du programme canadien découlant de la Loi sur les prêts aux petites entreprises. Il s'agit en gros d'un programme financé par le gouvernement et visant à...

**Le sénateur Meighen:** Voulez-vous dire par là que cela demanderait plus longtemps au Canada?

**M. Hudson:** J'ai déjà eu cette discussion. Quoi qu'il en soit, la demande de Newcourt a demandé quelque 14 mois, parce que nous étions la première non-banque à faire une demande. Je ne suis pas venu ici ce matin pour gémir, mais cette loi a été rédigée par la communauté bancaire. Or, le gros du financement pour la petite entreprise ne provient pas du secteur bancaire. Je pense que c'est là ce que voulait dire M. Thompson. Pour répondre à votre question, l'expérience américaine a été un peu plus favorable.

**Le sénateur Meighen:** Comme vous le savez, nous sommes intéressés par la concurrence et par l'accès au capital pour la petite entreprise. Si je ne m'abuse, à une époque, et c'est peut-être encore le cas aujourd'hui, les banques étaient très actives dans le domaine du crédit-bail. Si j'ai bien compris, il n'y a rien qui empêche une banque d'avoir une compagnie de crédit-bail et, si c'est toujours le cas aujourd'hui, comment cela se passe-t-il? Ces compagnies prêtent-elles selon la méthode traditionnelle que vous avez décrite ou bien la banque, par l'intermédiaire de sa filiale, consent-elle des prêts selon une méthode non bancaire?

**M. Hudson:** Peut-on remonter un petit peu dans le temps? Dans les années 1950 et 1960, au Canada, le gros du financement à terme provenait d'établissements non bancaires. Ce furent des compagnies telles CAC, IAC et Traders Group qui dominaient ce secteur au Canada. Ce n'était pas l'affaire des banques.

Dans les années 1970, la Loi sur les banques a été modifiée pour autoriser les banques à avoir des sociétés de crédit-bail. Il n'existait pas au Canada de compagnies de crédit-bail à acheter, de sorte que les banques ont opté pour la formule des compagnies financières, qu'elles ont chargées d'offrir un produit de crédit-bail.

## [Text]

In our portfolio, only ten per cent of our loans are leases; 90 per cent are standard loans, conditional sales, secured notes. Therefore this leasing phenomena that we have, and I know there is lease product offered by some of our competitors, is relatively small in Canada.

If you think of our industry as providing term financing secured by a piece of equipment — the equipment can go all the way from a single truck, to a fleet of trucks, to software, to a power plant; it is very broad. That is what our business is. We are in the business of providing term financing.

Why are we here today? Because Canada has gone through this experiment of the last 30 years of allowing term financing business to be provided by non-banks, then within the banking sector, and then all of a sudden it is coming back out of the banking sector for many reasons.

With respect to the Bank of Montreal, we acquired what was left of their operation and now, if you walk into a Bank of Montreal branch, you will find a Newcourt Credit application if you want term financing for your printing press, and so on and so forth. Not all of the banks have exited, but National Bank, for instance, sold its operation to G.E. Capital.

**Mr. Hammill:** Senator, this is my personal opinion: banks, I believe, tend to utilize a leasing product as an alternative product to term lending, but as a similar product. I think the non-bank institutions are tending toward supporting the manufacturer in vendor programs, and in managing the assets that come out of those programs. That is what we bring to the market, and that is possibly the real differentiation. I do not think that the deposit-taking institutions have taken that tack.

**Mr. Hudson:** It is interesting to note that the point where financing is acquired is not at the branch. It is when you walk in to buy a printing press, or a salesman is selling a printing press, or a turbine, or a generator; financing is required at the point of sale. That challenges the whole theory about being able to deliver our form of financing through the branch network. If you have a banking system that is dependent upon a branch network, which ours is, and which is fine, but it is not providing term financing at the point it is required. If Senator Meighen has just bought a brand-new class 8 heavy duty truck, his principal concern, at the point of buying that truck, is "Where the heck can I get the money?"

**Senator Kolber:** Did the banks not basically goof up on leasing?

**Mr. Hudson:** I am not saying it was the banks' fault but, just to explain, we have 26 offices which are located very close to manufacturers of capital assets or their distribution systems. We have people sitting in manufacturers' offices. They took that distribution system and attempted to put it through a branch

## [Traduction]

Dans notre portefeuille, seuls 10 p. 100 de nos prêts correspondent à des locations; 90 p. 100 sont des prêts standard, des ventes conditionnelles et des effets garantis. Le phénomène du crédit-bail est relativement limité au Canada, mais je sais que certains de nos concurrents offrent ce genre de produit.

Le propre de notre secteur est de fournir un financement à terme avec, en garantie, du matériel. Ce peut être un seul camion, tout un parc de camions, des logiciels, ou même une centrale. La définition est vraiment très large. Voilà donc ce que nous faisons. Nous offrons du financement à terme.

Pourquoi sommes-nous ici aujourd'hui? Parce que le Canada expérimente depuis 30 ans: il a autorisé les non-banques à se lancer dans le financement à terme, puis il y a autorisé les banques, puis, tout d'un coup, cela ressort du secteur bancaire, pour diverses raisons.

En ce qui concerne la Banque de Montréal, nous avons acheté ce qui lui restait du côté de ses opérations et maintenant, si vous allez dans une succursale de la Banque de Montréal, à la recherche de financement à terme pour votre imprimerie, vous y trouverez une demande de crédit *Newcourt*, et cetera. Ce ne sont pas toutes les banques qui se sont éclipsées de ce secteur, mais la Banque Nationale, par exemple, a vendu ses opérations à *G.E. Capital*.

**M. Hammill:** Sénateur, ce que je vais vous donner est mon opinion personnelle: je pense que les banques ont tendance à utiliser le crédit-bail en tant que produit de remplacement des prêts à terme, mais en tant que produit semblable. Je pense que les non-banques ont tendance à appuyer le fabricant dans le cadre des programmes offerts chez le vendeur et à gérer les actifs correspondants à ces programmes. C'est cela que nous apportons au marché, et c'est sans doute là la véritable différence. Je ne pense pas que les institutions dépositaires aillent dans le même sens.

**M. Hudson:** Il est intéressant de souligner que là où le financement est acquis n'est pas au niveau de la succursale. C'est lorsque vous vous présentez pour acheter une presse ou lorsqu'un vendeur vend une presse, ou une turbine, ou un générateur. Le financement est requis au point de vente. C'est cela qui remet en question toute la théorie voulant qu'on livre notre forme de financement dans le cadre du réseau de succursales. Si vous avez un système bancaire qui dépend d'un réseau de succursales, ce qui est le cas au Canada, et ce qui est très bien, alors le financement à terme n'est pas fourni là où on en a besoin. Si le sénateur Meighen vient tout juste d'acheter un camion lourd de classe 8 flambant neuf, la question qu'il va tout de suite se poser là où il fait son achat c'est: «Où diable vais-je trouver l'argent?»

**Le sénateur Kolber:** Est-ce que les banques ne se sont tout simplement pas trompées en matière de crédit-bail?

**M. Hudson:** Je ne dis pas que c'est la faute des banques, mais, pour situer un peu les choses, nous avons 26 bureaux qui sont situés à proximité des fabricants de biens d'immobilisation ou de leur système de distribution. Ils ont pris ce système de distribution et ils ont tenté de l'insérer dans un réseau de succursales, et



[Texte]

network, and when you are financing the red truck, you will not be walking into a local branch. That is the whole issue on access.

**Senator Meighen:** I get your point, Senator Kolber, that even banks can goof up.

Finally, you might take the chairman's point about regulation versus legislation. If there is anything by way of regulation that would be helpful to you on your scene, you might want to make that clear.

**Mr. Hudson:** The only point I would make a little harsher than Mr. Thompson is some of the assertions coming out of the Department of Finance that the way to increase competition in Canada is through increasing the breadth of financial services offered by regulated institutions. I think that is a made-in-Canada solution. If you look to the U.S. and if you look to the U.K., the growth of non-banks is exponential, and the growth of bank loans is diminishing. Therefore we seem to have an assertion in some documents that is running contrary to every financial model that I know of.

**Mr. Hammill:** Senator, perhaps in fairness, just to skip back to the issue about banks, there certainly are at least two examples — and large examples — of successful bank leasing companies today, so it is not an absolute.

**Senator Kolber:** There are also quite a few examples of rotten ones. There are examples to the contrary.

**Mr. Hudson:** The banks which have been successful in this business are those that have kept their hands off the term financing business that they acquired. They did not attempt to integrate those operations into the banking delivery system.

**Senator Sylvain:** I think you have just answered the question that I was interested in. We have had testimony to this committee some time back by the deputy chairman of the Office of the Superintendent of Financial Institutions, who said that the banks were actually getting out of the lending business and into the derivative business, and that they are sort of neglecting lending.

Last week there were some bankers in town dealing with the Department of Industry, and what the government was trying to do there was induce bankers into making more loans. I think you have pretty much sorted this out. I was trying to figure out how your group come into competition with banks, if you do at all?

**Mr. Thompson:** Perhaps I just make one quick point, and then turn over your question to Mr. Hudson. One of the things that is misunderstood is that all forms of lending are not the same, and all forms of lending are not designed for specific purposes. The banks do an excellent job in this country of financing receivables. They understand that business, they are prepared to take the risk and they do a good job. We do not want to be in that business. They also do a good job of providing some working capital loans and inventory financing, and those are the things

[Translation]

lorsque vous financez l'achat du camion rouge, vous n'allez pas vous pointer dans la succursale du coin. C'est toute la question de l'accès.

**Le sénateur Meighen:** Je comprends ce que vous dites, sénateur Kober, c'est-à-dire que même les banques peuvent se tromper.

Enfin, on pourrait revenir sur ce qu'a dit le président au sujet de la réglementation versus la législation. Il serait peut-être bon que vous nous disiez si des changements de réglementation vous aideraient.

**M. Hudson:** Il y a une seule chose sur laquelle j'insisterais davantage que M. Thompson: le problème des affirmations faites par le ministère des Finances et selon lesquelles la seule façon d'augmenter la concurrence au Canada, c'est d'élargir la gamme des services financiers offerts par les institutions réglementées. Je pense qu'il s'agit là d'une solution purement canadienne. Regardez ce qui se passe aux États-Unis et au Royaume-Uni: la croissance des non-banques est exponentielle, et la croissance des prêts bancaires est en train de ralentir. Ainsi, certains documents affirment des choses qui vont à l'encontre de tous les modèles financiers que je connais.

**M. Hammill:** Sénateur, pour être juste, et pour revenir un instant à la question des banques, il y a au moins deux exemples (et d'importants) de compagnies bancaires de crédit-bail qui réussissent très bien aujourd'hui. Ce n'est donc pas quelque chose d'absolu.

**Le sénateur Kolber:** Il y a également plusieurs exemples catastrophiques. Des exemples du contraire.

**M. Hudson:** Les banques qui ont réussi dans ce domaine sont celles qui sont restées à l'écart des compagnies de financement qu'elles ont achetées. Elles n'ont pas tenté d'intégrer ces opérations dans leur système de services proprement bancaires.

**Le sénateur Sylvain:** Je pense que vous venez tout juste de répondre à la question que je voulais vous poser. Le surintendant adjoint au Bureau du surintendant des institutions financières, qui a comparu devant le comité il y a quelque temps, nous a dit que les banques se retiraient du secteur des prêts pour se lancer davantage dans les produits dérivés, et qu'elles délaissent en quelque sorte les prêts.

La semaine dernière, il y avait en ville des banquiers qui étaient venus rencontrer des gens au ministère de l'Industrie, et ce que le gouvernement essayait de faire, c'était de les inciter à consentir davantage de prêts. Je pense que vous avez plus ou moins tiré cela au clair. J'essayais de savoir comment votre groupe livre concurrence aux banques, si c'est bien cela qui se passe?

**M. Thompson:** J'aurais deux mots à dire, après quoi j'inviterais M. Hudson à répondre à votre question. L'une des choses que les gens comprennent mal est que toutes les formes de prêt ne sont pas les mêmes et ne visent pas les mêmes choses. Les banques font au Canada un excellent travail en matière de financement de créances. Elles comprennent ce secteur, sont prêtes à prendre le risque et font un bon travail. Ce secteur ne nous intéresse pas. Les banques font également du bon travail en matière de prêts pour capital d'exploitation et de financement d'inventaire. Pour ce



[Text]

that they do well on their security structure as set up under the Bank Act for how they take security, particularly in the case of receivables, it works well. That is the business they are in.

When it comes to financing, worldwide today, large capital assets, as Mr. Hudson has mentioned, things like co-generation stations, GO Transit trains, maybe helicopters one day, all the way down to computer software to PCs or whatever it might be, that is a specialized lending function. It takes knowledge, first of all, of the equipment itself before you get into the five Cs of lending, whereas in banking it is the reverse.

**Senator Sylvain:** My question was: you are not in competition with the banks for that particular market?

**Mr. Thompson:** That is correct.

**Mr. Hudson:** The point made by Senator Kolber, with respect to the term or the issue that banks are very efficient providers of short term loans and liquidity to the system, as the term of the loan gets longer, the issues of risk move away from ability to pay and more to the value of the asset. That is where we think we provide expertise, and that is why our arrangement with the Bank of Montreal has worked, because the Bank of Montreal is providing short term financing to its customers; we have been providing the 3, 5, or 30-year financing.

**Mr. Hammill:** Senator, as well, we have the ability to maximize the value of the asset at the end of the term, whether it be on a national or international basis. We bring that to the market.

**Senator Sylvain:** I understood that, and I also understand you sell your paper to life insurance companies, and you rebuild your capital in that fashion. I was just wondering at what point, if any, you came into competition with banks, and I think the answer is: you really do not. You do not do receivables; you do not do inventories; you do not do working capital. What you are dealing with are hard assets only and the banks, if I understand it, have pretty well moved out of that market.

**Mr. Hudson:** Where we come into competition with the banks is that two remaining banks in Canada have independent operations that provide the same service, but the competition is restricted to that. Our principal competitors would be people like Mr. Hammill, and G.E. Capital, and CIT, which is Ford Motor Credit.

**Senator Sylvain:** I understand better the workings of your industry now. Thank you.

**Senator Kelleher:** Export financing has always been a bit of a problem in this country. We never seem to have enough money for it, and of course, as you know, Canada has an export-driven economy. I was pleased to hear that some of your members are involved in this area. Is this a growing field for members of your association, and can you give me any parameters as to what

[Traduction]

genre de choses, elles se débrouillent très bien dans le cadre de la structure de garantie qui a été établie en vertu de la Loi sur les banques, et cela fonctionne tout particulièrement bien pour les créances. Voilà quel est leur domaine.

En ce qui concerne le financement à l'échelle mondiale d'importantes immobilisations, dont M. Hudson a parlé (par exemple, centrales de cogénération, trains de banlieue, peut-être même des hélicoptères un jour, jusqu'aux logiciels, ordinateurs, et autres) il s'agit là d'une fonction spécialisée. Il faut, premièrement, bien connaître le matériel lui-même, avant de passer en revue les cinq conditions du consentement de prêt, tandis que du côté des banques, c'est l'inverse.

**Le sénateur Sylvain:** Ma question était la suivante: vous ne concurrencez pas les banques pour ce marché particulier?

**M. Thompson:** C'est exact.

**M. Hudson:** En ce qui concerne ce qu'a dit le sénateur Kolber, sur le fait que les banques sont des fournisseurs très efficaces de prêts à court terme et de liquidités, au fur et à mesure que le terme du prêt s'allonge, les questions de risque se déplacent de la capacité de payer vers la valeur de l'actif. C'est à ce niveau-là que nous pensons avoir les connaissances et l'expérience voulues, et c'est pourquoi notre arrangement avec la Banque de Montréal a fonctionné, parce que celle-ci offre du financement à court terme à ses clients tandis que nous, nous offrons du financement sur trois, cinq ou 30 ans.

**M. Hammill:** D'autre part, sénateur, nous avons la capacité de maximiser la valeur de l'actif à la fin du terme, que ce soit au niveau national ou international. Voilà encore autre chose que nous apportons au marché.

**Le sénateur Sylvain:** J'ai compris cela, et je comprends également que vous vendez vos effets de commerce aux compagnies d'assurance-vie et c'est ainsi que vous reconstituez votre capital. Je me demande tout simplement à quel point vous faites concurrence aux banques et je pense que la réponse est que vous ne leur faites pas concurrence. Vous ne vous occupez pas de créances, ni d'inventaires, ni de capital de roulement. Vous vous occupez uniquement d'avoirs tangibles et les banques, si j'ai bien compris, sont plus ou moins sorties de ce marché.

**M. Hudson:** Là où nous faisons concurrence aux banques, c'est du côté des deux banques canadiennes qui continuent d'avoir des opérations indépendantes offrant le même service, mais ça se limite à cela. Nos principaux concurrents seraient M. Hammill et G.E. Capital, ainsi que CIT, qui est la Ford Motor Credit.

**Le sénateur Sylvain:** Je comprends maintenant mieux le fonctionnement de votre secteur. Merci.

**Le sénateur Kelleher:** Le financement des exportations a toujours été un peu un problème au Canada. Il semble que l'on n'ait jamais assez d'argent pour cela et, bien sûr, comme vous le savez, l'économie canadienne est axée sur les exportations. J'ai été heureux d'entendre que certains de vos membres sont actifs dans ce domaine. S'agit-il d'un domaine en croissance pour les

[Texte]

percentage of your business is devoted to export financing, percentage wise, or anything of that nature?

**Mr. Hammill:** In terms of our own company, it is very early days, senator. Globally, we have just gone from representing three countries to ten countries in the last year. We see this as a tremendous market opportunity in Canada for exactly the reason you pointed out, that our economy is so heavily devoted to exporting. In reverse, we are seeing a tremendous number of international manufacturers who want support for their product sales in Canada, so we see the reverse as an absolutely natural market.

**Senator Kelleher:** Mr. Chairman, this is sort of a follow-up: I am wondering if perhaps you have not been excluded, in a sense. With respect to the EDC, with which we have had some discussions — and which I suppose I nominally headed for several years — we have tried to focus the EDC to getting to work with the banks, and vice versa — without a great deal of success, I may say. However, we have been doing things, government policy wise and orientation wise, with the banks and EDC, and we do not seem to have brought your association into any discussions in this respect where perhaps a useful partnership could be developed. I am wondering if this isn't something that we should look at because, as I recall in our last go-around with EDC and the banks, I had never even heard of your association. I did not know they existed.

**The Chairman:** As Mr. Thompson points out in his brief, this is the first time their association has even been invited to appear before a parliamentary committee.

**Senator Kelleher:** Then perhaps this is something that we should keep in the back of our minds, and the next time this topic comes up, I would like to see this association involved, and to see how they can be productive they can be alongside the banks, because quite honestly, I do not personally feel that the banks have been very cooperative in this area.

**Mr. Thompson:** One point I would like to make as an adjunct to what Mr. Hudson has said: with the advent of NAFTA, our industry was not addressed in any great sense. There is more on the Egg Marketing Board than there is on financial services, if you read the NAFTA agreement.

**Senator Kelleher:** I did not have anything to do with that one.

**Mr. Thompson:** What has been our experience, of course, is as Mr. Hudson pointed out earlier on. The numbers range all the way to 70 or 80 per cent where the financing for equipment is together with the equipment. The transaction takes place right when the equipment is purchased, so financing follows equipment.

[Translation]

membres de votre association et pourriez-vous me donner une idée du pourcentage de vos activités qui est consacré au financement d'exportations?

**M. Hammill:** En ce qui concerne ma propre compagnie, nous n'en sommes encore, sénateur, qu'à l'étape embryonnaire. Au début de l'année dernière, nous représentions trois pays et nous en représentons aujourd'hui 10. Nous y voyons un énorme marché potentiel pour le Canada pour la raison précise que vous avez soulignée, soit que notre économie est très fortement axée sur l'exportation. Il y a également un nombre très important de fabricants internationaux qui veulent un appui pour la vente de leurs produits au Canada, et tout cela s'inscrit donc dans un marché parfaitement naturel.

**Le sénateur Kelleher:** Monsieur le président, j'aurais une question supplémentaire. Je me demande si vous n'avez pas été en quelque sorte exclu. En ce qui concerne la Société pour l'expansion des exportations, avec qui nous avons eu quelques discussions (et que j'ai dirigée, au moins en titre, pendant plusieurs années) on s'est efforcé d'amener celle-ci à travailler avec les banques, et vice versa mais sans grand succès, j'ajouterais. Cependant, nous avons fait certaines choses avec les banques et la Société pour l'expansion des exportations sur le plan politique gouvernementale et orientation, mais il semble que nous n'ayons pas fait intervenir votre association dans ces discussions, alors que des partenariats utiles pourraient être formés. Je me demande s'il ne s'agit pas là d'une chose sur laquelle il nous faudrait nous pencher, car, si je ne m'abuse, il n'a jamais été question de votre association dans la dernière ronde de discussions avec la SEE et les banques. Je ne savais même pas que vous existiez.

**Le président:** Comme le souligne M. Thompson dans son mémoire, c'est la première fois que leur association est même invitée à comparaître devant un comité parlementaire.

**Le sénateur Kelleher:** Dans ce cas, il s'agit peut-être là d'une chose qu'il nous faudrait garder à l'esprit, et la prochaine fois qu'il en sera question, j'aimerais que cette association puisse participer et j'aimerais également savoir comment elle peut être productive aux côtés des banques, car, bien franchement, je ne pense pas que les banques aient été très coopératives dans ce domaine.

**M. Thompson:** J'aimerais ajouter quelque chose qui vient compléter ce qu'a dit M. Hudson: l'ALÉNA ne fait pas grand cas de notre secteur. Si vous lisez le texte de l'entente, vous y verrez que l'on parle davantage de l'Office canadien de commercialisation des oeufs que de services financiers.

**Le sénateur Kelleher:** Je n'ai eu aucun rôle à jouer là-dedans.

**M. Thompson:** M. Hudson a bien expliqué tout à l'heure quelle a été notre expérience. Les chiffres atteignent jusqu'à 70 ou 80 p. 100 lorsqu'on ajoute le financement du matériel au matériel. La transaction intervient lors de l'achat du matériel; le financement suit donc le matériel.



[Text]

After the signing of the NAFTA agreement, the amount of equipment being sold into the U.S., and vice versa being sold into Canada, has greatly increased the financing opportunities for both Canadian companies and American companies to participate in those cross-border deals. We are able to respond in a quicker fashion, in a better fashion for the client, because we do not have to deal with the regulatory environment of being a bank. If a bank wants to make a loan to someone to buy a piece of equipment in Illinois, there are pages of statutes in the state of Illinois that they must go through in order to become a bank before they can make the loan. Steve can do the deal; Tim can do the deal. We do not have the regulatory barriers that banking institutions have around the world to doing business.

The point I am trying to make is that the environment in which the domestic industry operates needs to be improved so that we can be more competitive globally. You will remember the number in my presentation: we are only at 13 per cent penetration; the U.S. is at 32; Great Britain is at 20; Australia is at 20. We need to be in that 20 per cent range. The final point is that none of it was done with one dollar of deposit money, which keeps this man happy.

**Mr. Hudson:** If you look at the model in France where COFAS is the equivalent to EDC, COFAS' relationship with the banks and non-banks is more effective than what we have in Canada. We would love to be in on all the dialogue, because Newcourt has the experience of working with EDC in Canada and COFAS in France, and the differences in delivery, I think, are material. We have a favorable relationship with EDC, but there is probably a lot to be done to encourage private sector financing of export sales.

**Senator Kolber:** I think it would be fair to get a little perspective on that, and I think you are you doing a great job, and that is wonderful. You keep saying you do not take deposits, you are not using any loonies, or this, that and the other thing, and all of that is true. You also do not have any branches to serve Canadians, and you do not have the overhead the banks are stuck with, so I think, just to give you a bit of perspective, we must understand that you are a niche player, doing a niche thing, and whether you take deposits or not really is irrelevant.

The fact is that the banks must take deposits in order to lend the small amounts of money that they do on a daily basis. I would not like us to get caught in a wave of great adulation. I think what you are doing is great, but I think we must keep a bit of a perspective here. That is all I am saying.

**Mr. Hammill:** Senator, perhaps just on that point. We employ 200 Canadians across the country, and we have 18 branches. That is certainly not the infrastructure of a bank, but our company in particular is designed to do small transactions on a

[Traduction]

Depuis la signature de l'ALÉNA les quantités de matériel vendues aux États-Unis et les quantités vendues au Canada ont beaucoup augmenté les possibilités de financement et de participation dans ces transactions transfrontalières et pour les compagnies canadiennes et pour les compagnies américaines. Nous avons pu réagir mieux et plus rapidement pour le client, parce que nous n'oeuvrons pas dans le même cadre réglementaire que les banques. Si une banque veut consentir un prêt à quelqu'un pour l'achat de matériel dans l'État de l'Illinois, il y a toute une brique de règles en vigueur dans cet État à parcourir avant de pouvoir faire quoi que ce soit. Steve peut s'occuper de la transaction; Tim peut s'en occuper. Nous n'avons pas à franchir les mêmes barrières réglementaires que celles auxquelles se trouvent confrontées partout dans le monde les institutions bancaires.

Ce que j'essaie d'expliquer, c'est qu'il faut améliorer l'environnement à l'intérieur duquel fonctionne l'industrie nationale afin que nous puissions être plus concurrentiels à l'échelle mondiale. Souvenez-vous des chiffres dont j'ai fait état dans mon exposé: notre pénétration n'est que de 13 p. 100; aux États-Unis elle est de 32 p. 100; en Grande-Bretagne, de 20; en Australie, de 20. Il nous faut atteindre ce seuil des 20 p. 100. La dernière chose qu'il importe de souligner est que rien de tout cela n'a été fait avec de l'argent de déposants, ce qui me plaît.

**M. Hudson:** Prenons le modèle français. La COFAS française est l'équivalent de la SEE. Or, les rapports de la COFAS avec les banques et les non-banques sont plus efficaces que ce que nous avons ici au Canada. Nous ne demanderions pas mieux que de participer à ce dialogue, car *Newcourt* a l'expérience d'avoir travaillé avec la SEE au Canada et avec la COFAS en France, et les différences dans les mécanismes sont, je pense, très importantes. Nous avons de bons rapports avec la SEE, mais il y a sans doute encore beaucoup à faire pour encourager le financement de ventes à l'exportation par le secteur privé.

**Le sénateur Kolber:** Je pense qu'il serait bon d'avoir cette autre perspective, et je crois que vous faites un excellent travail et que c'est merveilleux. Vous ne cessez de répéter que vous ne prenez pas de dépôts, que vous n'utilisez pas l'argent de déposants, et cetera, et tout cela est vrai. Vous n'avez pas de succursales pour servir les Canadiens et vous n'avez pas les frais généraux avec lesquels sont prises les banques, et pour situer un peu les choses, je pense qu'il nous faut comprendre que vous avez une niche, que c'est une niche bien particulière, et que vous preniez ou non des dépôts n'a vraiment rien à voir.

La vérité est que les banques doivent prendre des dépôts de façon à pouvoir prêter les petites sommes d'argent qu'elles prêtent chaque jour. Je ne voudrais pas qu'on se fasse prendre par une grosse vague d'adulation. Je pense que ce que vous faites est formidable, mais il faut voir les choses dans leur contexte. Voilà tout ce que j'avais à dire.

**M. Hammill:** Sénateur, j'aurais quelque chose à dire là-dessus. Nous employons 200 Canadiens d'un bout à l'autre du pays, et nous avons 18 succursales. Ce n'est pas l'infrastructure d'une banque, mais notre compagnie en particulier a été conçue en vue



[Texte]

multiple basis, and we do 3,000 transactions a month with small to medium-sized business. There is some infrastructure.

**Senator Kolber:** That is still basically peanuts compared to what the banks do.

**Mr. Hudson:** Senator, I would take your comment on deposit-taking in spades; on lending, I would not. Our record on small business lending versus the banks, in the U.S. and Canada, is second to none. When you look at our small business portfolio, uninsured by the government versus the banks' insured portfolio, it is not the same business.

**Senator Kolber:** Very well, I will step back, and let you give the banks a lesson.

**The Chairman:** Gentlemen, thank you very much for coming here and telling us a fair bit about your organization. I think frankly it has been instructive for a lot of us, and I think Senator Kelleher's point is well taken that a number of the issues you have raised will come back before us again. Your brief and, indeed, perhaps future discussions with you will be helpful.

I cannot resist making the observation that last Thursday we had the Credit Union Association with us and today we have you gentlemen, and it is nice to know that even if you are a small player, at least you do not need to be afraid of being trampled by the banks. It would appear that the only people who are afraid of being trampled by the banks are the other big players, which is sort of an oxymoron if there ever was one.

However, we will ignore that aside. Thank you very much for your presentation, gentlemen.

The committee adjourned.

[Translation]

de négocier de nombreuses petites transactions. Nous traitons 3 000 transactions par mois avec des entreprises de taille petite ou moyenne. Il y a tout de même une certaine infrastructure.

**Le sénateur Kolber:** Mais, toutes proportions gardées, cela n'a rien à voir avec ce que font les banques.

**M. Hudson:** Sénateur, j'accepte sans problème votre observation pour ce qui est des dépôts; en ce qui concerne les prêts, je ne l'accepte pas. Notre dossier en matière de prêts à la petite entreprise, comparativement à celui des banques, tant aux États-Unis qu'au Canada, est imbattable. Ce n'est pas la même chose du tout, si vous comparez notre portefeuille pour la petite entreprise, qui n'est pas assuré par le gouvernement, au portefeuille assuré des banques.

**Le sénateur Kolber:** Très bien, je fais un pas en arrière et je vous laisse faire la leçon aux banques.

**Le président:** Messieurs, merci beaucoup d'être venus ici et de nous avoir ainsi renseignés sur votre organisation. Cela a été, je pense, très instructif pour nombre d'entre nous, et ce qu'a dit le sénateur Kelleher est tout à fait juste en ce sens que plusieurs des questions que vous avez soulevées vont devoir être réexaminées par le comité. Votre mémoire nous sera très utile, et il serait peut-être même bon que nous ayons à l'avenir encore d'autres discussions avec vous.

Je ne peux pas résister à la tentation de dire ceci: jeudi dernier, nous avons entendu la *Credit Union Association* et aujourd'hui, c'est vous que nous avons accueillis; et il est bon de savoir que même si vous êtes un petit joueur, vous n'avez pas à craindre que les banques vous écrasent. Il semble que les seuls à craindre de se faire écraser par les banques soient les autres gros joueurs, ce qui est un oxymore des plus intrigants.

Je vais arrêter là mes digressions. Merci beaucoup, messieurs, d'être venus nous rencontrer.

La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

---

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Life and Health Insurance Association:*

Mr. Gordon Cunningham, President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company; and  
Mr. Mark Daniels, President.

*From the Canadian Finance and Leasing Association:*

Mr. Tim Hammill, President and Chief Operating Officer, AT&T Capital Canada Inc.;  
Mr. Steven K. Hudson, President & Chief Executive Officer, Newcourt Credit Group;  
Mr. Ronald A. McKinlay, Chairman, Newcourt Credit Group; and  
Mr. Gordon M. Thompson, President and Chief Operating Officer.

*De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:*

M. Gordon Cunningham, président et chef de la direction, London Life, Compagnie d'Assurance-Vie; et  
M. Mark Daniels, président.

*De l'Association canadienne de financement et de location:*

M. Tim Hammill, président et administrateur en chef des opérations, AT&T Capital Canada Inc.;  
M. Steven K. Hudson, président et chef de la direction, Newcourt Credit Group;  
M. Ronald A. McKinlay, président, Newcourt Credit Group; et  
M. Gordon M. Thompson, président et administrateur en chef des opérations.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

SENATE OF CANADA

---

SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

## Banking, Trade and Commerce

## Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Wednesday, April 5, 1995  
Thursday, April 6, 1995

---

Le mercredi 5 avril 1995  
Le jeudi 6 avril 1995

---

Issue No. 32

Fascicule n° 32

### **Twenty-Sixth Proceedings on:**

Examination of the present state of the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform which took place two years ago.

---

### **Vingt-sixième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Meighen
(or Graham)	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette substituted for that of the Honourable Senator Thériault. (April 5, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Meighen
(ou Graham)	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette est substitué à celui de l'honorable sénateur Thériault. (le 5 avril 1995)



MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 5, 1995  
(42)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 6:00 p.m. in Room 263-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, LeBreton, Meighen, Oliver, Stratton and Sylvain. (10)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

The committee discussed its future business.  
At 8:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 5 avril 1995  
(42)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, à huis clos dans la salle 263-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stratton et Sylvain. (10)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

Le comité examine ses travaux futurs.  
À 8 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*  
Paul Benoit  
*Clerk of the Committee*

OTTAWA, Thursday, April 6, 1995  
(43)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, Kelleher, P.C., Kirby, Lebreton, Meighen, Oliver, Stratton and Sylvain. (9)

*Other Senator present:* The Honourable Senator Grafstein.  
*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.  
*Also present:* The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

*From the Canadian Bankers Association:*  
Mr. William T. Brock, Chairman, Executive Council and Vice-Chairman, Toronto Dominion Bank;  
Mr. Al Cooper, Senior Vice-President and Treasurer; and  
Mr. Shawn Cooper, Vice-President, Financial Institutions.  
*From the Insurance Brokers Association of Canada:*  
Mr. R.R. (Rod) Jones, Vice-President;  
Mr. Pierre Pelland, Vice-President;  
Ms JoAnne C. Brown, Executive Director; and  
Mr. André Bois, Legal Counsel.

OTTAWA, le jeudi 6 avril 1995  
(43)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, Kelleher, c.p., Kirby, Lebreton, Meighen, Oliver, Stratton et Sylvain. (9)  
*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Grafstein.  
*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.  
*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:  
*De l'Association des banquiers canadiens:*  
M. William T. Brock, président, Conseil exécutif, et vice-président à la direction, Banque Toronto-Dominion;  
M. Al Cooper, premier vice-président et trésorier; et  
M. Shawn Cooper, vice-président, Institutions financières.  
*De l'Association des courtiers d'assurances du Canada:*  
M. R.R. (Rod) Jones, vice-président;  
M. Pierre Pelland, vice-président;  
Mme JoAnne C. Brown, directrice générale; et  
M. André Bois, avocat.

*[Text]**From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Graeme K. Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group;

Mr. David P. Ross, Member, CICA Financial Institutions Reform Study Group;

Mr. John A. Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards; and

Ms Sylvia Smith, Assistant Director, Auditing Standards.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Brock from the Canadian Bankers Association made an opening statement and along with Mr. Al Cooper answered questions.

Mr. Jones from the Insurance Brokers Association of Canada made an opening statement and along with Ms Brown and Mr. Pelland answered questions.

Mr. Rutledge from the Canadian Institute of Chartered Accountants made an opening statement and along with Mr. Ross and Mr. Carchrae answered questions.

At 1:53 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*[Traduction]**De l'Institut canadien des comptables agréés:*

M. Graeme K. Rutledge, président du Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières;

M. David P. Ross, membre du Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières;

M. John A. Carchrae, directeur adjoint, Normes comptables; et

Mme Sylvia Smith, directrice adjointe, Normes de vérification.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

M. Brock, de l'Association des banquiers canadiens, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Al Cooper, répond aux questions.

M. Jones, de l'Association des courtiers d'assurances du Canada, fait un exposé, puis, avec l'aide de Mme Brown et de M. Pelland, répond aux questions.

M. Rutledge, de l'Institut canadien des comptables agréés, fait un exposé, puis, avec l'aide de MM. Ross et Carchrae, répond aux questions.

À 13 h 53, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 6, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its study on the state of the financial system in Canada, and in particular its review of the 1992 reform legislation).

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, welcome to the continuation of our discussion of issues affecting financial institutions. There will be, as you know, three groups of witnesses today; the first from the Canadian Bankers Association, the second from the Insurance Brokers Association of Canada, and the third from the Canadian Institute of Chartered Accountants.

We will sit until close to two o'clock and this will be a working lunch meeting.

Our first witnesses today are from the Canadian Bankers Association, the spokesperson for whom will be the Chairman of the Executive Council of the association and the Vice-Chairman of the TD Bank, Mr. Bill Brock, whom many of us met recently when we were talking about derivatives.

Mr. Brock, welcome. I know you have an opening statement, but would you begin by introducing your colleagues for the record.

**Mr. William T. Brock, Chairman, Executive Council, Canadian Bankers Association, and Vice-Chairman, Toronto Dominion Bank:** Mr. Chairman, senators, I am Chairman of the Executive Council of the Canadian Bankers Association and Vice-Chairman of the TD Bank. In the bank I am responsible for credit policy and risk management.

With me today are Al Cooper, Senior Vice-President of the CBA, and Shawn Cooper, Vice-President of the CBA.

Helen Sinclair, President of the CBA, is overseas at present and extends her apologies for not being here.

Thank you for much for inviting us to appear before you today. We hope that our rather lengthy written submission meets your needs. We attempted to address all the topics which you specified, Mr. Chairman, and we reviewed the developments of the past two years in terms of consumer interest and consumer choice, which we believe to be the best possible test of success and effectiveness.

As you will see in our submission, where banks have been allowed to broaden their services to consumers we have been competitive and the consumer interest has been well served. We trust that this will be the bench-mark as financial services

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 avril 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien, et notamment son étude de la réforme législative de 1992.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, je vous souhaite la bienvenue pour la poursuite de notre étude des questions touchant les institutions financières. Comme vous le savez, il y aura aujourd'hui trois groupes de témoins. Le premier représente l'Association des banquiers canadiens, le deuxième l'Association des courtiers d'assurances du Canada et le troisième, l'Institut canadien des comptables agréés.

Cette séance, qui sera en fait un déjeuner de travail, va durer jusqu'à environ 14 heures.

Nos premiers témoins d'aujourd'hui représentent l'Association des banquiers canadiens, dont le porte-parole est M. Bill Brock, président du Conseil exécutif de l'Association et vice-président à la direction de la Banque Toronto-Dominion. Bon nombre d'entre nous l'avons rencontré dernièrement lorsque nous discutons des produits dérivés.

Soyez le bienvenu, monsieur Brock. Je sais que vous avez une allocation liminaire, mais pourriez-vous tout d'abord nous présenter vos collègues, aux fins du compte rendu?

**M. William T. Brock, président, Conseil exécutif, Association des banquiers canadiens et vice-président, Banque Toronto-Dominion:** Monsieur le président, membres du Sénat, je suis président du Conseil exécutif de l'Association des banquiers canadiens et vice-président du Conseil de la Banque Toronto-Dominion, où je suis responsable de la politique de crédit et de la gestion des risques.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. Al Cooper, premier vice-président de l'ABC, et de M. Shawn Cooper, vice-président à l'ABC.

Mme Helen Sinclair, présidente de l'ABC, est actuellement à l'étranger et s'excuse de ne pouvoir être des nôtres.

Nous vous remercions de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui. Nous espérons que notre mémoire, qui est assez long, saura répondre à vos besoins. Nous avons tenté de nous pencher sur toutes les questions que vous avez soulevées, monsieur le président, et avons passé en revue l'évolution des deux dernières années dans l'optique des intérêts de libre choix du consommateur. Nous croyons d'ailleurs que cette optique constitue le meilleur critère de réussite et d'efficacité qui soit.

Comme vous le constaterez à la lecture de notre mémoire, dans chaque secteur où elles ont été autorisées à élargir leurs activités, les banques sont concurrentielles et servent bien les intérêts du consommateur. Nous sommes convaincus que ce constat servira



*[Text]*

legislation evolves further. We welcome any questions you may have on these issues.

First, I want to raise a few questions myself — fundamental questions — which I think must be addressed before we can move forward.

First, do Canadians want a strong, successful, competitive, majority Canadian-owned financial system? Second, if Canadians do want such a system, how can they ensure that that is what they continue to get?

Right now we have a banking system in Canada which is truly a Canadian system, owned by millions of Canadians. Indeed, I understand that one of every two Canadians is either directly or indirectly interested as an owner. Ours is a world-class system featuring tremendous financial strength and stability, one of the most advanced electronic delivery systems in the world, and highly competitive rates for financial services and for credit with margins which are among the lowest in the world and lending rates which are competitive even with the significant unregulated financial sector in Canada.

This sound, stable, national, Canadian-owned system provides a solid foundation for the growth and development of the Canadian economy and for Canada's international trade. All Canadians should be proud of the fact that we have one of the best banking systems in the world.

Yet, the strength and success that has made our banking system a national asset has opened us up to attack. Bank bashing has been an easy sport for politicians to play in recent years and our banks have been singled out and penalized with special taxes and excessively costly legislation and regulation. These are hurting our ability to be competitive with the large, fast growing, unregulated financial sector.

Attacks on our strength and success rang out loud and clear in the mid-eighties when the banks were allowed to diversify into the securities business. That was an era of rapid globalization when the major international security firms from the United States, Europe and Asia sought strong market positions in all major markets. That is what our Canadian securities industry was up against, and our securities industry at that time was made up of relatively small players with a modest capital base. In fact, I believe our entire securities industry in the eighties was smaller than any one of the leading international firms.

I would ask our critics at that time two questions today: Who else in Canada, besides the Canadian banks, had the capital and the willingness to invest in our securities industry against the formidable global competition? Would Canada's interests have

*[Traduction]*

de critère à mesure que progressera la législation des services financiers. Nous serons heureux de répondre à toute question que vous pourriez avoir sur ces enjeux.

Tout d'abord, permettez-moi de soulever moi-même quelques questions (des questions fondamentales) auxquelles, à mon avis, il faut répondre avant de poursuivre plus avant.

Premièrement, les Canadiens veulent-ils un système financier solide, prospère et concurrentiel appartenant entièrement à des intérêts canadiens? Deuxièmement, si les Canadiens désirent un tel système, comment peuvent-ils s'assurer que c'est bien ce qu'ils obtiennent?

À l'heure actuelle, le Canada possède un système bancaire qui est véritablement canadien et qui appartient à des millions de Canadiens. En fait, je crois savoir qu'un Canadien sur deux est directement ou indirectement concerné en tant que propriétaire. Notre système est de calibre international, et doté d'une stabilité et d'une solidité financière remarquables, de l'un des systèmes électroniques les plus perfectionnés du monde et d'une tarification très concurrentielle, de marges qui figurent parmi les plus faibles du monde et de taux de crédit qui demeurent concurrentiels malgré la présence appréciable d'institutions financières non réglementées au Canada.

Ce système solide et stable qui appartient à des intérêts canadiens sert de terrain d'appui à la croissance de l'économie canadienne et au développement du commerce international. Tous les Canadiens devraient être fiers du fait que le Canada possède l'un des meilleurs systèmes bancaires du monde.

Pourtant, la force et la réussite mêmes qui font de notre système bancaire un atout pour le Canada nous ont exposés à la critique. Le dénigrement systématique des banques est un sport auquel certains politiciens ont pris plaisir à s'adonner ces dernières années et nos banques ont été prises à partie et pénalisées par l'imposition de taxes spéciales et par un cadre législatif et réglementaire excessivement onéreux. Voilà qui nuit à notre capacité de concurrencer les institutions financières non réglementées dont la présence déjà considérable gagne rapidement du terrain.

Les critiques dont notre force et notre réussite ont été la cible ont raisonné haut et clair au milieu des années 1980, lorsque les banques ont été autorisées à exercer des activités de courtage en valeurs mobilières. Nous étions à l'ère d'une mondialisation rapide, les grandes firmes de courtage en valeurs mobilières des États-Unis, d'Europe et d'Asie recherchant des positions sur les principaux marchés. C'est contre ces géants que devait se battre notre secteur des valeurs mobilières et, à cette époque, il était formé de petits joueurs dont la base de capital était relativement modeste. En fait, dans les années quatre-vingts, le secteur des valeurs mobilières du Canada, dans son ensemble, représentait une force plus faible qu'une seule de ces firmes internationales.

Aussi poserais-je aujourd'hui deux questions à nos critiques: Qui d'autre au Canada (à part les banques canadiennes) possédait le capital et la volonté nécessaires pour investir dans un secteur faisant face à une énorme concurrence mondiale? Les intérêts du

## [Texte]

been well served if our securities industry was foreign-owned today?

I believe that this country was fortunate that the government had the foresight in the eighties to enable Canadians to retain control of this industry.

Turning to the trust business, attacks on our banks' strength and success rang out loud and clear again a few years ago when we were allowed to diversify into the trust industry. I would ask our critics at that time two questions now: Given that the trust industry faced serious solvency problems resulting from their concentration in real estate lending, what were the available alternatives to deal with the crisis? Would Canada's interests have been well served if our trust industry were foreign owned today?

Once again, government showed foresight and Canadians have retained control of this vital industry. Now think of other businesses where we have been excluded, despite our internal strengths and capabilities. Critics of the banks lobbied hard to keep us out of the vehicle leasing business, yet no one else in Canada had the capital or the commitment, and vehicle leasing is now a foreign-owned industry in Canada.

I would ask our critics one question: Would Canada's interests be better served with significant Canadian ownership in the vehicle leasing industry, dominated as it is now by just four suppliers, all of them foreign-owned?

I would ask the same sort of question of our critics who lobbied to keep the banks from providing data processing services, and I would ask the same of those who lobbied to severely limit the role of banks in the insurance industry in the next round of financial services reform.

Let us consider insurance for a moment. The issue is much larger than retailing insurance products in bank branches. The issue is the ownership of an industry which is consolidating, an industry that is fragmented with many small players and with excess capacity.

Here are my questions: Do the major Canadian mutualized companies have the capital and commitment and legislated freedom to absorb the firms whose future is threatened? Will further rationalization of the insurance industry result in significant foreign ownership if no Canadian capital comes forward, and is that a good thing? Should artificial regulatory barriers continue to interfere with a free market rationalization? Should artificial barriers continue to limit consumer choice and competitive pricing in the insurance industry? What do Canadians want? What do consumers want? Do Canadian consumers not want a healthy, stable system offering choice and competitive pricing?

## [Translation]

Canada seraient-ils bien servis si notre secteur des valeurs mobilières appartenait aujourd'hui à des intérêts étrangers?

Je crois que notre pays a eu de la chance que l'État ait eu la prévoyance, dans les années quatre-vingts, de permettre aux Canadiens de conserver la mainmise sur ce secteur.

Parlons maintenant des services fiduciaires. De nouveau, les critiques ont raisonné haut et clair à l'endroit de notre force et de notre réussite, il y a quelques années, lorsque les banques ont été autorisées à entrer sur ce marché. Voici donc deux autres questions que je poserais à nos critiques: Compte tenu du fait que l'industrie des services fiduciaires faisait face à de graves problèmes de solvabilité imputables à leur concentration dans le crédit immobilier, quel autre choix avait-on pour faire face à cette crise? Les intérêts du Canada seraient-ils bien servis si notre secteur des services fiduciaires appartenait aujourd'hui à des intérêts étrangers?

De nouveau, l'État s'est montré prévoyant et les Canadiens ont conservé la mainmise sur cet important secteur. Qu'en est-il maintenant des autres secteurs où les banques ne peuvent exercer leurs activités, malgré leurs forces et leurs capacités internes. Les critiques ont exercé énormément de pressions pour écarter les banques du crédit-bail automobile, et pourtant, aucune autre industrie canadienne n'avait le capital ou la volonté nécessaire pour prendre en main ce secteur, et aujourd'hui, le crédit-bail automobile au Canada appartient à des intérêts étrangers.

Je poserais à nos critiques une seule question: Les intérêts des Canadiens seraient-ils mieux servis si une part importante du secteur du crédit-bail automobile appartenait à des intérêts canadiens, dominé comme il l'est actuellement par seulement quatre fournisseurs, appartenant tous à des intérêts étrangers?

Je poserais le même genre de question à nos critiques qui ont milité contre l'entrée des banques dans les services informatiques, et je la poserais également à ceux qui, en vue de la prochaine réforme des services financiers, exercent un lobbying pour limiter au maximum le rôle des banques dans l'industrie de l'assurance.

Examinons un instant le secteur des assurances. L'enjeu ne saurait se limiter à la vente de produits d'assurance dans les succursales bancaires. Il porte plutôt sur la propriété d'une industrie en train de se consolider — une industrie fragmentée, composée de nombreux petits participants, qui souffrent d'un excédent de capacité.

Voici donc mes questions: Les grandes sociétés de fonds mutuels canadiennes ont-elles le capital, la volonté et la marge de manoeuvre nécessaires pour absorber les compagnies dont l'avenir est menacé? La rationalisation à venir dans l'industrie de l'assurance se traduira-t-elle par une part importante d'intérêts étrangers si des capitaux canadiens ne sont pas investis et, dans l'affirmative, est-ce souhaitable? La réglementation artificielle devrait-elle continuer de faire obstacle à la rationalisation sur le marché libre? Des obstacles artificiels devraient-ils continuer à restreindre le choix du consommateur et la tarification concurrentielle dans le secteur des assurances? Que veulent les Canadiens? Que veulent les consommateurs? Les consommateurs canadiens



## [Text]

It would seem evident that the banks' size, strength and success have delivered benefits to the consumer, to business and to Canada. However, the strengths of our system are largely taken for granted and we are still singled out, penalized and criticized for being strong and successful.

In recent years, we have been attacked and criticized for our profits. To our critics I would say that the millions of Canadians in all sectors and walks of life who own bank shares directly or indirectly would tell you that the current return on their bank shares is only marginally higher than the return on Government of Canada bonds. Bank profits are large in absolute terms, because banks are large businesses, at least by Canadian standards. However, if we look beyond our border, we are not very big. In fact, our entire banking system is smaller than the one Japanese bank which will result from the recently announced merger in Japan, a trillion dollar bank.

Fortunately, we are large enough to be a safe and sound depository for the savings of Canadians, but we are far from being an oligopoly. In every sector of our business we face major competitors. For example, when it comes to the savings of Canadians, banks compete with federal and provincial governments selling bonds, credit unions, insurance companies, mutual funds, and the securities markets. Banks by no means hold or manage the majority of the savings of Canadians, and our share is declining. We face competition in our lending business from foreign-owned and largely unregulated businesses in auto leasing, personal loans, credit cards and capital goods financing. We face competition in the securities business from successful, independently-owned dealers and from the foreign-owned international firms. These international firms hold the majority of market share of international securities activities for our Canadian borrowers. We also face competition in the mutual fund business from many Canadian and foreign-owned firms with significant market share.

The list could go on, but my point is that, thanks largely to government leadership in financial services reform, a financial system has evolved in Canada which is competitive, strong, stable, successful, safe and largely Canadian owned. Surely that is in the national interest. The goal of the banks is a healthy Canadian economy. That is in our best interest and that is also the goal of the government.

Our main goals are common ones, and the close collaboration between our industry and government at all levels is essential to national interest. We are in this together.

## [Traduction]

ne souhaitent-ils pas un système solide et stable qui leur offrirait choix et tarifs concurrentiels?

À l'évidence, la taille, la force et la réussite des banques ont procuré des avantages aux consommateurs, aux entreprises, ainsi qu'au Canada. Seulement voilà, les forces de notre système sont tenues pour acquises et les banques sont encore prises à partie, pénalisées et critiquées pour leur force et leur réussite.

Ces dernières années, nos profits ont prêté le flanc à de virulentes critiques. À ceux qui nous critiquent, je répondrai ceci: les millions de Canadiens de tous les secteurs et de tous les horizons qui possèdent des actions de banques, directement ou non, vous diront que le rendement qu'elles leur procurent ne dépasse que très légèrement celui des obligations d'épargne du Canada. Les profits des banques sont élevés, en chiffres absolus, parce que les banques sont de grandes entreprises, du moins selon les normes canadiennes. Cependant, comparativement aux entreprises étrangères, notre taille n'est pas si importante. En fait, notre système bancaire dans son ensemble est plus petit que la banque japonaise issue de la fusion annoncée récemment: une banque de 1 billion de dollars.

Heureusement, nous sommes suffisamment solides pour assurer la sécurité des épargnes des Canadiens, mais nous sommes loin d'être un oligopole. Dans chacun des secteurs où nous exerçons nos activités, nous faisons face à d'importants concurrents. Par exemple, en ce qui a trait aux épargnes des Canadiens, les banques sont en concurrence avec les gouvernements fédéral et provinciaux qui vendent des obligations, les caisses d'épargne et de crédit, les compagnies d'assurance, les fonds mutuels et le marché des valeurs mobilières. Les banques sont loin de détenir ou de gérer la majorité des épargnes des Canadiens, et notre part diminue. Dans le domaine des prêts, nous faisons face à la concurrence d'entreprises à propriété étrangère et en grande partie déréglementées, notamment dans les domaines du crédit-bail automobile, des prêts personnels, des cartes de crédit et du financement des biens d'investissement. Nous avons également de la concurrence dans le secteur des valeurs mobilières de la part de courtiers indépendants prospères et de firmes internationales appartenant à des intérêts étrangers. Celles-ci détiennent la majorité du marché des activités internationales exercées dans ce secteur pour le compte des emprunteurs canadiens. Nous subissons en outre la concurrence des nombreuses firmes canadiennes et étrangères qui détiennent une part appréciable du marché des fonds mutuels.

La liste est longue, mais le point que je désire faire ressortir, c'est que (grâce surtout au leadership de l'État dans la réforme des services financiers) le Canada s'est doté d'un système financier qui est concurrentiel, solide, stable, prospère, sécuritaire, en plus d'appartenir en grande partie à des intérêts canadiens. Voilà qui est sans nul doute dans l'intérêt national. L'objectif des banques est d'assurer la prospérité de l'économie canadienne. Cet objectif sert notre intérêt supérieur et il est également partagé par l'État.

Nos principaux objectifs sont communs, et il est essentiel que notre industrie et l'État travaillent en collaboration étroite à tous les niveaux. Nous sommes tous dans la même galère.



*[Texte]*

That is why, in our submission, we call on the Canadian government to address seriously its deficit and debt, to create a strong economic environment for Canadian business, and to maintain the stability of our financial system. Witness the fiscal and economic crises that led to the bankruptcy of the commercial banking systems of Norway and Sweden, two very mature industrialized economies, and the similar situation which now looms in Mexico.

If we cannot agree that a strong, Canadian-owned system is in the national interest, then before we proceed with the financial services debate we should have a broad public debate on this vital question. Put it to Canadians. Do you want a strong, successful, Canadian-owned financial services industry which serves consumers and the national interest? That is what we have and I think it is worth fighting for. If you penalize size, strength and success, then you jeopardize size, strength and success, and you jeopardize the system. However, if we agree that we want a strong, successful, competitive, made-in-Canada financial system, we can move forward, and we can work together with this committee and with all legislators to ensure that we make the changes that are in the national and the consumer interest.

Those conclude my formal remarks, but before the session is opened to questions I would like to mention that during the past few days two of the members of this committee visited one of the banks and spent time being briefed on the derivatives business. Their visit included a session in the dealing rooms talking with the dealers and getting an understanding of this business.

On behalf of the banks, I would like to extend to all of you an invitation to visit any one of the banks. They would all be delighted to have you visit and get hands-on exposure to this activity which is rather mystifying to the uninitiated. We intend to extend this invitation to members of the Finance Committee of the House of Commons as well.

Thank you Mr. Chairman. I would be delighted to attempt to field your questions.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Brock, for your opening comments and for your invitation. I assume that even though your opening comments dealt largely with the fact that you seem to feel picked on as an industry these days, we can ask questions which may not be devoted necessarily to giving you the sympathy you are looking for but rather which deal with the substance of your brief.

I would like to ask you two very short questions on your opening remarks. You referred in your opening remarks to something you call the unregulated financial sector. Could you, in a nutshell, tell me what you mean by the unregulated financial sector?

**Mr. Brock:** The unregulated financial sector, in the context of my remarks, relates primarily to the businesses which operate in Canada as providers of credit and who generally fund themselves

*[Translation]*

Voilà pourquoi, dans notre mémoire, nous demandons instamment au gouvernement canadien de s'occuper sérieusement du déficit et de la dette, afin de créer un environnement économique solide pour les entreprises canadiennes et d'assurer la qualité et la compétitivité de notre système financier. Sachons tirer leçon des crises économiques et financières qui ont conduit à la faillite les systèmes bancaires commerciaux de la Norvège et de la Suède, deux économies industrielles très avancées, et de la situation similaire qui se dessine actuellement au Mexique.

Si nous ne nous entendons pas sur le fait qu'un système solide appartenant à des intérêts canadiens sert l'intérêt national, alors il faut tenir un vaste débat public sur cette question cruciale avant de discuter de la réforme des services financiers. Posez la question aux Canadiens: Voulez-vous une industrie des services financiers solide, prospère et appartenant à des intérêts canadiens, qui serve les intérêts des consommateurs et du Canada? Ce système, nous l'avons déjà et je crois qu'il vaut la peine que l'on se batte pour le conserver. Lorsque vous pénalisez la taille, la force et la réussite, vous compromettez la taille, la force et la réussite même de ce système. Toutefois, si tous désirent un système financier qui soit fort, prospère, concurrentiel et bien canadien, nous pouvons aller de l'avant et nous pouvons joindre nos efforts à ceux du comité et des législateurs afin d'assurer des changements qui seront dans l'intérêt national et dans l'intérêt du consommateur.

Je conclus là-dessus mon exposé officiel, mais avant le début de la période de questions et réponses, je tiens à signaler que ces derniers jours, deux membres de votre comité se sont rendus dans l'une des banques où ils ont participé à une séance d'information sur le secteur des produits dérivés. Leur visite comportait une séance dans la salle de marché, et ils ont pu discuter avec les courtiers et mieux comprendre ce secteur d'activité.

Au nom des banques, je tiens à vous inviter tous à venir dans n'importe quelle banque que nous représentons. Les banquiers seraient tous ravis de votre visite qui vous permettrait de voir sur place comment les choses se passent, car cela reste un mystère pour les non-initiés. Nous comptons inviter également les membres du comité des finances de la Chambre des communes.

Merci, monsieur le président. Je me ferais un plaisir d'essayer de répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Merci, monsieur Brock, de vos remarques liminaires et de cette invitation. Je suppose que même si, dans votre exposé, vous avez surtout parlé de votre impression que le secteur bancaire est pris à partie ces temps-ci, nous pourrions vous poser des questions qui ne viseront pas nécessairement à vous fournir l'appui que vous recherchez, mais qui porteront plutôt sur le fond de votre mémoire.

Je tiens à vous poser deux brèves questions qui portent sur votre allocation liminaire. Vous avez parlé de ce que vous appelez le secteur financier non réglementé. Pourriez-vous, en quelques mots, me dire ce que vous entendez par là?

**M. Brock:** Le secteur financier non réglementé, dont j'ai parlé dans mon exposé, correspond essentiellement aux entreprises dont les activités au Canada consistent à fournir du crédit et qui, en

[Text]

through public markets, although they do indeed have substantial borrowing arrangements with the banking system.

**The Chairman:** I cannot resist making a gratuitous remark upon which you need not comment. On page 3 of your brief you talked about artificial regulatory barriers of various kinds. I assume that you would not regard the 10 per cent rule as an artificial regulatory barrier and that you would not regard the role the banks have in controlling the Canadian payment system as artificial regulatory barriers. They would probably be classified as legitimate regulatory barriers.

**Mr. Brock:** I am sorry, I did not get the second part of your question.

**The Chairman:** My point simply is that the adjective "artificial" in front of the phrase "regulatory barrier" is always inferred as being bad. I guess that some of them, like the 10 per cent rule and the role of the banks in controlling the Canadian payment system, would not be regarded by the CBA as artificial regulatory barriers but rather as good regulatory barriers. Is that reasonably correct?

**Mr. Brock:** On the 10 per cent rule, banks have always stood out in favour of very widely diversified ownership of regulated financial institutions. I do not think our position has changed at all.

**The Chairman:** My point simply is that calling something artificial is very much artificial in the eyes of the beholder. A number of the regulatory schemes which exist in this country work to the benefit of the banks and I do not know that we should argue as to which are artificial and which are not.

**Senator Angus:** Thank you, Mr. Brock, and your colleagues Messrs Cooper, and welcome back to the committee.

I too would like to thank you, not only for your presentation on your last appearance here on the fundamentals, if you can call them that, of derivatives trading, but for your invitation to come to your trading room. I would certainly like to take you up to that. You will be hearing from me soon.

Once again, the Chairman has presaged a line of questioning I wanted to get into. You used the word "attack" three or four times in your short opening comments, as well as the word "criticism". We do have a super banking system in Canada and things are going well in your industry, but it is very tough for me to understand why you seem to be so much on the defensive and sensitive to any kind of questioning as we restructure and try to sort out the financial services industry in Canada.

Perhaps I found the answer when you, perhaps unwittingly, said "banking system" as a synonym for "financial services industry". Do you consider them to be one and the same? Other parts of what I call the "financial system" — life insurance, securities,

[Traduction]

général, se financent grâce aux marchés publics, même si elles ont en fait conclu des ententes fondamentales en matière d'emprunts avec le système bancaire.

**Le président:** Je ne peux pas m'empêcher de faire une remarque gratuite à laquelle vous n'êtes pas obligé de répondre. À la page 3 de votre mémoire, vous parlez de la réglementation et des obstacles artificiels de tout ordre. Je suppose que vous ne considérez pas la règle des 10 p. 100 ou le rôle que jouent les banques dans le contrôle du système de paiements canadiens comme des obstacles réglementaires artificiels. Il conviendrait plutôt de les décrire comme des obstacles réglementaires parfaitement légitimes.

**M. Brock:** Je regrette, je n'ai pas entendu la deuxième partie de votre question.

**Le président:** Je veux dire simplement que l'adjectif «artificiel» après l'expression «obstacle réglementaire» a toujours une connotation négative. Je suppose que dans certains cas, comme la règle des 10 p. 100 et le rôle que jouent les banques dans le contrôle du système de paiements canadiens, l'ABC ne considère pas qu'il s'agit d'un obstacle réglementaire artificiel, mais plutôt d'une réglementation utile. Ai-je raison de penser ainsi?

**M. Brock:** En ce qui a trait à la règle des 10 p. 100, les banques ont toujours exprimé leur préférence pour une propriété très diversifiée des institutions financières réglementées. Notre position n'a absolument pas changé à cet égard.

**Le président:** Je veux dire tout simplement que le fait de qualifier une chose d'artificielle est très artificiel pour l'observateur. Un certain nombre de programmes de réglementation en vigueur dans notre pays servent les intérêts des banques et je ne pense pas que nous devrions discuter du caractère artificiel ou non de cette réglementation.

**Le sénateur Angus:** Merci, monsieur Brock, ainsi que vos collègues MM. Cooper et je vous souhaite à nouveau la bienvenue à notre comité.

Moi aussi je tiens à vous remercier, non seulement de votre exposé lors de votre dernière comparution pour nous présenter les caractéristiques essentielles, si l'on peut dire, du commerce des produits dérivés, mais également de votre invitation à visiter votre salle de marché. Je compte bien me prévaloir de cette invitation et vous entendrez parler de moi sous peu.

Encore une fois, le président nous a donné une idée du genre de questions que je voulais vous poser. Vous avez, à trois ou quatre reprises au cours de votre bref exposé, utilisé l'expression «prises à partie» ainsi que le terme «critique». Nous avons effectivement un formidable système bancaire au Canada et les choses vont bien pour votre secteur, mais j'ai beaucoup de mal à comprendre pourquoi vous semblez être tellement sur la défensive et prendre autant à cœur toutes nos questions, puisque notre objectif est la restructuration et la définition de l'industrie des services financiers au Canada.

J'ai peut-être trouvé la réponse à ma question lorsque vous avez utilisé, peut-être inconsciemment, l'expression «système bancaire» à la place de «industrie des services financiers». Considérez-vous qu'il s'agit d'une seule et même chose? D'autres éléments de ce



[Texte]

trading and other insurance brokering — are not part of the banking system.

**Mr. Brock:** I think that the evolution of financial services over the past few years has led to significant integration of the delivery. As an example, when we were given securities powers, the bank I work with chose not to acquire a dealer. It chose to deliver the services from within. Those bankers in our bank who provided commercial banking services to our corporate clients were trained on the provision of investment banking services. Yet, the regulations require securities delivery to be in a separate subsidiary. So we have a group of people who effectively wear two hats but provide a set of financial services to a group of clients which spills over into more than one sector. I could give you other examples of the same kind of spill-over.

I guess because I am a banker I think I am working for a bank, but the fact is I am working in a group which is providing trust services, security services and insurance services. We provide them all.

**Senator Angus:** I would like to get down to the basics of this. Through these hearings we are trying to get a sense from the Canadian people, to whom you referred a lot in your opening, on whether the system is working well after the 1992 reforms and whether any real problems have come up as a result of it.

We are hearing from other sectors in the industry that they are concerned that the banks, such as the one you represent, are moving into their territory and that while that is okay so far, they are troubled that the next step will be you adding another hat and that you will be getting, on a less than level playing field, into their backyard. That is a concern which other sectors of the industry have.

The banks seem to be saying that that is the nature of things, stop complaining. I am not just sure what the banks want. Things seem to be going their way.

**Mr. Brock:** In my opening remarks, I repeatedly endorsed actions taken by the government of the time in dealing with the evolution of the services. From 1992 forward we have endorsed the evolution of the services. If you ask me what is not working as well as it should, I would say that the first thing about which we are obviously concerned is that we bear a significant regulatory and taxation expense which our unregulated competitors do not, and these are material. I would be quite happy to go into some detail on them. As an example, the banks will be writing a cheque this year for about \$500 million to CDIC. This is not a cheque which unregulated institutions write. This spills into many facets of the financial services.

[Translation]

que j'appelle le «système financier», comme l'assurance-vie, les valeurs mobilières, la négociation des titres et autres produits d'assurance, ne font pas partie du système bancaire.

**M. Brock:** L'évolution des services financiers ces dernières années a mené à une importante intégration de la prestation des services. Par exemple, lorsque nous avons obtenu le droit d'intervenir sur le marché des valeurs mobilières, la banque pour laquelle je travaille a décidé de ne pas faire appel à un courtier. Elle a préféré offrir ces services à l'interne. Les responsables de notre banque qui offraient des services bancaiers commerciaux à nos entreprises clientes ont reçu une formation sur la prestation des services bancaires de placement. Pourtant, les règlements exigent que le secteur des valeurs mobilières relève d'une filiale distincte. Nous avons donc un groupe de gens qui portent en réalité deux casquettes, mais qui offrent une série de services financiers à un groupe de clients qui déborde sur plusieurs secteurs. Je pourrais vous citer d'autres exemples de ce genre d'effet d'entraînement.

Je suppose que, étant banquier, je pense travailler pour une banque, mais en réalité, je travaille au sein d'un groupe qui offre des services fiduciaires, des services en valeurs mobilières et des services d'assurance. Nous offrons tous ces services en même temps.

**Le sénateur Angus:** J'aimerais en arriver à l'essentiel. Grâce à ces audiences, nous essayons de déterminer si les Canadiens, dont vous avez beaucoup parlé dans votre allocution liminaire, estiment que le système fonctionne bien depuis les réformes de 1992 et si des problèmes sérieux se sont posés à la suite de ces réformes.

D'autres secteurs de l'industrie nous ont dit qu'ils sont inquiets de voir les banques, comme celle que vous représentez, envahir leur territoire et que même si, jusqu'ici, il n'y a pas eu de problèmes, ils craignent que lors de la prochaine étape, vous vous arrogiez d'autres responsabilités et commenciez à marcher sur leurs plates-bandes, en leur faisant concurrence de façon injuste. C'est une inquiétude qu'éprouvent les autres secteurs de l'industrie des services financiers.

Les banques semblent dire que c'est normal et qu'ils doivent arrêter de se plaindre. Je ne sais pas exactement ce que souhaitent les banques. La situation semble évoluer en leur faveur.

**M. Brock:** Dans de mon exposé préliminaire, j'ai approuvé à diverses reprises les initiatives prises par le gouvernement de l'époque relativement à l'évolution des services. Depuis 1992, nous avons toujours soutenu l'évolution des services. Si vous me demandez ce qui cloche dans cette industrie, je vous dirais que la première chose qui nous préoccupe manifestement, c'est d'être assujettis à des dépenses d'ordre réglementaire et fiscal dont sont dispensés nos concurrents non réglementés, et il s'agit de dépenses importantes. Je pourrais volontiers vous en parler plus en détail. Par exemple, les banques devront remettre cette année environ 500 millions de dollars à la SADC. Les institutions non réglementées ne sont pas tenues de payer cette somme. Cela influe sur de nombreux aspects des services financiers.



*[Text]*

Second, in the 1992 legislation there were a lot of steps which were positively taken forward. It is quite clear that the banking system was very disappointed that, in that review, the question of the provision of insurance was dealt with in a way which meant that banks could not compete as effectively as they otherwise would be able to in the provision of insurance services.

You have to see this in the context of a wider evolution of what Canadians expect in financial services. We have a significantly increased focus on wealth management. The Canadian banking system and the trust industry provides a transaction service and, as we indicated in our brief, the level of execution on the transaction service is reaching a point where, before this decade is over, virtually all of the transactions will be electronically executed. So that aspect of the financial service, traditional banking service, is being provided to a very high standard.

It is evolving that Canadians are looking for significantly enhanced quality of advice and investment management, because they are accumulating their savings. Canadians today are very interested in building up their own retirement nest egg and reducing their expected reliance on any kind of state systems. When we talk to a customer we want to be able to offer the full range of investment management, and insurance is a considerable investment management tool for individuals to use in their estate planning, their whole life financial planning. They are disadvantaged if we cannot deal with annuities and wealth management through those channels.

People are becoming very sensitive to achieving very good returns on their savings. There has been a massive movement of savings into a variety of instruments. Mutual funds is a classic example. Canadians want to manage their savings well so that they have a very comfortable retirement nest egg. We think it is important that Canadians, in seeking out those services, have freedom of choice. That is what we think they are asking for.

**Senator Angus:** That is a very helpful statement of what the banks want. We are hearing the other side of the story quite a bit and we are trying to bring a balanced appreciation to this matter and make a good judgment on it. We keep hearing the expression "tied services" and suggestions that the banks, which are not only the deposit taking business but in the lending business, are tending to suggest that although a loan is going well, it would perhaps go better and last longer if the bank provided the customer with insurance, investment counselling and a variety of other services. We are hearing the darker side of that as a possibility. Could you comment on that?

**Mr. Brock:** In the provision of financial services, the one service which makes Canadians feel vulnerable is when they borrow money. In the provision of all the other financial services they are not captive to any supplier and they will move the

*[Traduction]*

En second lieu, il y avait dans la loi de 1992 de nombreuses mesures qui ont été mises en vigueur de façon très positive. De toute évidence, le système bancaire a été très déçu de voir que, dans cette étude, la question des services d'assurance a été réglée de telle façon que les banques ne pouvaient pas concurrencer les autres institutions financières de manière aussi efficace qu'elles auraient pu le faire dans ce domaine.

Il vous faut envisager cette question dans le cadre d'une évolution plus générale de ce que les Canadiens attendent des services financiers. Nous mettons de plus en plus l'accent sur la gestion des richesses. Le système bancaire canadien et l'industrie des services fiduciaires offrent un service de transactions et, comme nous l'avons signalé dans notre mémoire, le niveau d'exécution de ce service est tellement perfectionné que, avant la fin de la décennie, pratiquement toutes les transactions se feront par la voie électronique. Cet aspect des services financiers, le service bancaire traditionnel, est donc offert selon une norme très élevée.

À l'heure actuelle, les Canadiens recherchent des conseils de qualité nettement supérieure, notamment en matière de gestion de leur investissement, car ils accumulent leurs épargnes. Les Canadiens d'aujourd'hui désirent absolument constituer leur propre pécule en vue de leur retraite et être de moins en moins tributaires des systèmes de l'État, quels qu'ils soient. Lorsque nous parlons à un client, nous voulons être en mesure de lui offrir toute la gamme des services de gestion des investissements, et l'assurance est un instrument d'importance cruciale qu'utilisent les personnes pour leur planification successorale, pour établir des plans financiers jusqu'à la fin de leur vie. Ces personnes sont défavorisées s'il nous est impossible de leur offrir des rentes et des services de gestion des richesses de cette façon-là.

Les Canadiens sont de plus en plus désireux de réaliser d'excellents rendements sur leurs épargnes. Il y a eu des transferts considérables d'épargne dans divers instruments financiers. Les fonds mutuels en sont un exemple classique. Les Canadiens veulent bien gérer leurs épargnes de façon à se constituer un pécule suffisant pour leur retraite. À notre avis, il importe que les Canadiens à la recherche de ces services aient une liberté de choix. C'est ce qu'ils demandent, selon nous.

**Le sénateur Angus:** Vous nous exposez clairement ce que souhaitent les banques. On nous présente aussi souvent l'argument contraire et nous essayons de faire la part des choses et de nous faire une juste opinion de la question. Certains témoins nous parlent des «services conditionnels» et disent que les banques, qui non seulement sont des institutions de dépôt mais qui consentent également des prêts, ont tendance à dire que même si un prêt ne pose pas de problèmes, les choses iraient peut-être encore mieux et le prêt durerait plus longtemps si la banque offrait au client de l'assurance, des conseils en placements et divers autres services. Certains arguments négatifs nous sont présentés à ce sujet. Qu'en pensez-vous?

**M. Brock:** S'agissant des services financiers, les Canadiens se sentent vulnérables lorsqu'ils empruntent de l'argent. Pour tous les autres services financiers disponibles, ils ne sont pas obligés de faire affaire avec une institution plutôt qu'une autre et ils

## [Texte]

business to where they think they get a better deal and a better opportunity. They feel captive when they are borrowing money. They feel that the provider of the credit has leverage.

**Senator Angus:** With some justification.

**Mr. Brock:** It is not with much justification unless they are in difficulty. If they are financially strong, they can move their business to another lender very easily, and I can tell you that they do. They will do it for a minuscule margin differential. It is difficult for them when they are in financial difficulty, and that is when we as lenders have a special responsibility, because they feel pressured and captive. That single issue is what drove the recreation of some kind of process so that a customer that is borrowing and feels under stress has an alternative beyond that lender.

You may recall that in the 1980s we had the farm debt review boards. This was a mechanism for a farmer, who felt he was getting a raw deal from his lender, to have his peer group hear the facts and make a judgment. The banks thought that mechanism worked pretty well. We recreated it the 1990s and when doing so tried to make it even more professional and objective in order that the client will have even a further degree of comfort that he is being treated fairly on credit.

That is the most sensitive area. The code of conduct and the dispute resolution processes are the most critical with regard to Canadians' feelings of vulnerability in their institutions.

**Mr. Al Cooper, Senior Vice-President and Treasurer, Canadian Bankers Association:** I might add, senator, on the issue of tied selling, that for quite a number of years the banks have been able to offer creditor life insurance. There has never been any abuse of that privilege, i.e., tying the granting of a mortgage loan to taking the creditor life insurance.

**Senator Angus:** As I am sure you are aware, and I think that is where the sensitivity comes from, tied selling is an issue. It is new, especially in the insurance sector, and we are hearing a lot about it, so it is good to get your point of view on it.

**Mr. Cooper:** Mr. Brock made the point of the tremendous movement because of the options available in the mortgage business. Any institution which would try to do that would see its business leave very quickly.

**Mr. Brock:** To elaborate, you might use the word "churn". If you have 100 residential mortgage customers, how many of that 100 renew their mortgage with you or with another institution? There is significant churn in the market. Canadians will move their mortgage if another institution is offering terms, conditions

## [Translation]

n'hésiteront pas à s'adresser ailleurs s'ils pensent pouvoir obtenir de meilleures conditions et de meilleures possibilités. Ils se sentent capotés lorsqu'ils empruntent de l'argent. Ils ont l'impression que l'organisme prêteur a une prise sur eux.

**Le sénateur Angus:** C'est normal.

**M. Brock:** Non, à moins qu'ils ne soient en difficulté. Si leur situation financière est solide, ils peuvent s'adresser très facilement à un autre organisme prêteur et je peux vous dire qu'ils ne s'en privent pas. Ils le feront même pour une différence minime. La situation est difficile pour eux lorsqu'ils sont en difficulté financière, et c'est là que nous, organismes de prêts, avons une responsabilité particulière car ces clients se sentent sous notre dépendance et notre contrainte. C'est ce problème même qui a mené au rétablissement d'une procédure en vertu de laquelle un client emprunteur qui se sent sous la contrainte peut avoir un moyen de recours.

Vous vous souvenez peut-être que, dans les années quatre-vingts, le gouvernement a créé les bureaux d'examen de l'endettement agricole. Grâce à ce mécanisme, un agriculteur qui avait l'impression d'être sous la contrainte de son institution de prêt pouvait exposer sa situation à un groupe de pairs, lequel prenait une décision. Les banques avaient l'impression que ce mécanisme donnait de bons résultats. Nous l'avons remis en vigueur dans les années quatre-vingt-dix et ce faisant, nous avons essayé de leur rendre encore plus professionnel et objectif de façon à ce que le client ait encore plus l'impression d'être traité équitablement lorsqu'il emprunte de l'argent.

C'est l'aspect le plus délicat de nos services. Le code d'éthique et le système de résolution des conflits sont d'une importance cruciale pour tranquilliser les Canadiens qui se sentent à la merci de leurs institutions.

**M. Al Cooper, premier vice-président et trésorier, Association des banquiers canadiens:** En ce qui concerne les ventes liées, sénateur, j'ajoute que depuis un certain nombre d'années, les banques sont en mesure d'offrir une assurance-vie aux créanciers. Elles n'ont jamais abusé de ce privilège, en établissant un lien entre l'octroi d'un prêt hypothécaire et l'assurance-vie du créancier.

**Le sénateur Angus:** Comme vous le savez certainement, et c'est à mon avis ce qui explique cette réticence, les ventes liées posent problème. C'est quelque chose de nouveau, surtout dans le secteur des assurances, et les témoins nous en parlent souvent. C'est pourquoi il est utile de connaître votre avis à ce sujet.

**M. Cooper:** M. Brock a signalé les énormes transferts dus au fait qu'il existe diverses options dans le secteur hypothécaire. Toute institution qui essaierait de prendre ce genre de mesures perdrait rapidement sa clientèle.

**M. Brock:** Pour être plus précis, vous pourriez utiliser le terme «roulement». Si vous avez 100 clients qui ont contracté une hypothèque résidentielle, combien d'entre eux renouvellent leur hypothèque avec votre institution ou avec une autre? Il existe un roulement important sur le marché. Pour obtenir une hypothèque,



*[Text]*

and rates which are more attractive. They are moving just like that.

If we told customers that they have to renew their mortgage with us and they have to place their house insurance with us, they will move in a minute if they can get a better package in the market.

**Senator Stratton:** Thank you very much for an excellent presentation, and thank you for your invitation. Hopefully, we will become a little more educated about derivatives, because it is a pretty wild and wonderful field.

You are very successful within the Canadians marketplace and I think that success is like a bright light. You will attract opposition just because you are so successful. You have to feel good about that.

On the one hand, you say that you are very happy with what governments have done in protecting the banking industry within Canada from international and foreign competition. On the other hand, you are saying you do not want regulation within the industry regarding such things as insurance. I am not necessarily arguing that that is wrong. What happens in the future as we become more of a global economy and the Canadian consumer wants that foreign competition within your field?

**Mr. Brock:** There is a great deal of foreign product being offered in the market now. There are nearly 60 foreign banks in Canada. Some of the major international security dealers are here and many are in the process of coming. With regard to the mutual funds business, some of the leading performers in the mutual fund business are not owned by banks. Indeed, there are foreigners in that field. There is significant foreign content in every sector.

**Senator Stratton:** But they are not nearly as significant in the field as you are. We do not see foreign banks on every corner as we see Canadian banks. They are not predominant in the marketplace. In the future, because of that foreign competition coming in, you would want a freer hand to be able to compete against them.

**Mr. Brock:** Capital will come into Canada in any industry sector where the capital believes there is a real investment opportunity. It does not matter whether it is financial services, forestry, mining or any other sector. If foreign financial services suppliers see market opportunities, they will come. I can name names in any industry sector today. In some sectors they have very strong market positions, such as the international securities business. The financing of Canadian federal and provincial debt from external sources, which has become essential, is largely handled by foreign firms. The excess to high yield bonds is basically all handled by foreigners. There are significant sectors handled by foreigners on a majority basis today.

*[Traduction]*

les Canadiens s'adresseront à une autre institution si elle leur offre des modalités et des taux d'intérêt plus intéressants. Il ne leur en faut pas plus pour changer d'institution.

Si nous disons à nos clients qu'ils doivent renouveler leur hypothèque avec nous et contracter leur assurance-maison avec notre institution, ils n'hésiteront pas à s'adresser à un concurrent s'ils peuvent obtenir de meilleures conditions.

**Le sénateur Stratton:** Merci beaucoup de votre excellent exposé et merci également de votre invitation. Il faut espérer que nous en apprendrons un peu plus sur les produits dérivés, car il s'agit d'un domaine formidable, mais assez complexe.

Votre banque est prospère sur le marché canadien et je pense que cette réussite attire l'attention sur vous. Vous suscitez des critiques uniquement à cause de votre réussite. Vous devez vous en réjouir.

D'une part, vous dites que vous êtes très satisfait des mesures prises par les gouvernements pour protéger le secteur bancaire au Canada contre la concurrence internationale et étrangère. D'autre part, vous dites que vous ne voulez pas que votre secteur soit réglementé dans des domaines comme celui de l'assurance. Je ne prétends pas que vous ayez tort. Que se passera-t-il à l'avenir, à mesure que nous progressons vers la mondialisation de l'économie, si les consommateurs canadiens souhaitent cette concurrence étrangère dans votre domaine?

**M. Brock:** Un grand nombre de produits étrangers sont actuellement offerts sur le marché. Il y a près de 60 banques étrangères en activité au Canada. Certaines des principales firmes internationales de courtage en valeurs mobilières sont déjà implantées au Canada ou sur le point de l'être. Quant au secteur des fonds mutuels, certains des chefs de file dans ce domaine n'appartiennent pas aux banques. En fait, il y a des étrangers dans ce domaine. Il existe une forte présence étrangère dans tous les secteurs.

**Le sénateur Stratton:** Toutefois, la présence étrangère n'est peut-être pas aussi importante dans votre domaine. Nous ne voyons pas des banques étrangères à chaque coin de rue, comme les banques canadiennes. Les étrangers ne dominent pas le marché. À l'avenir, en raison de cet apport de concurrents étrangers, il vous faudra avoir une plus grande marge de manoeuvre pour soutenir leur concurrence.

**M. Brock:** Il y aura un apport de capitaux dans n'importe quel secteur industriel du Canada si les investisseurs estiment que notre pays offre des possibilités intéressantes. Peu importe qu'il s'agisse de services financiers, d'exploitation forestière ou minière ou d'un autre secteur. Si les fournisseurs de services financiers étrangers considèrent qu'il y a des débouchés dans notre pays, ils viendront. Je peux vous citer des noms dans n'importe quel secteur de l'industrie à l'heure actuelle. Dans certains secteurs, comme celui des valeurs mobilières internationales, ils se sont fait une place solide sur le marché. Le financement de la dette provinciale et fédérale du Canada provenant de sources extérieures, désormais essentiel, appartient en grande partie à des intérêts étrangers. Il en va de même pour l'excédent d'obligations à rendement élevé. Il s'agit là de secteurs importants qui appartiennent en grande partie à des intérêts étrangers, à l'heure actuelle.



[Texte]

**Senator Stratton:** You do not want to be handcuffed. You want to be able to compete.

**Mr. Brock:** It depends on what you want financial services in Canada to be like. Do you want Canadians to have a significant say in how it is run and in where the management jobs are? If the companies are foreign-owned, where are the critical jobs? They are not in Canada. That was made very clear in the NAFTA. We had many multi-national clients in Canada. We still have the clients, but we do not do our negotiating with them in Canada. We go to Chicago, New York, Houston, London and elsewhere, because electronic technology has allowed them to run the Canadian financial part of their business from a foreign location and they do not need the expertise in Canada. So it is not here now. Many of the high-paid management jobs have moved. I do not think we want that to happen to the financial services industry. I think we want to keep it, as much as possible, in Canadian hands.

We have opened it up to competition. In 1980, when we opened up Canada to foreign banks, I chaired the CBA committee on the issue of reciprocity. We routinely gave foreign banks from many nations access to our market, and we did not have equal access in their markets. We did not gain a single concession from the Canadian government to put us on a level playing field in their markets. The same applies to the securities business. We gave the Americans, for example, complete access to our securities industry. We did not get the same in return. How long do we play with this equation?

**Senator Stratton:** I always have to ask small business questions. In recognizing the international competition and recognizing that you are there and have to be there, and recognizing that for the most part small business loans are, to put it in bankers' terms, not very profitable, or not profitable at all, small business people get tremendously frustrated trying to get loans from banks. If you have heard this once, you have heard it a thousand times. The same is true for venture capital. To find funds for venture capital to buy equipment or start a business is pretty tough, although it is becoming easier because of international funds that are now becoming available. What is your solution to this? Do we encourage the Credit Unions to become more active in this and provide more funding for small business because they are of the scale which can match with the small business person? I do not see it being answered in a way that satisfies the public as yet. This has been going on for quite a long time.

**Mr. Brock:** The starting point is really 1990. In 1990, we started a very severe recession, and it was exceptionally severe in Eastern Canada. One of the important end results of that recession is that it created a major depression in real estate values, especially in business properties. The difficulties of real estate developers were well publicized, but every small business

[Translation]

**Le sénateur Stratton:** Vous ne voulez pas avoir les mains liées. Vous voulez être en mesure de leur faire concurrence.

**M. Brock:** Tout dépend de ce que l'on attend des services financiers au Canada. Voulez-vous que les Canadiens aient leur mot à dire dans la façon dont ils sont gérés et dans l'attribution des postes de gestion? Si les sociétés appartiennent à des intérêts étrangers, où se trouvent les emplois principaux? Pas au Canada. C'est ce qui ressort clairement de l'ALÉNA. Nous avions une vaste clientèle multinationale au Canada. Nous avons conservé les clients, mais nous ne négocions plus avec eux au Canada. Il faut aller à Chicago, à New York, à Houston, à Londres et ailleurs, car la technologie électronique leur a permis de gérer leurs activités financières canadiennes à partir d'un bureau situé à l'étranger et ils n'ont pas besoin de spécialistes dans notre pays. Ces emplois ne sont donc plus ici aujourd'hui. Bon nombre de postes de gestion fortement rémunérés ont été déplacés ailleurs. Je pense qu'il faut éviter d'en arriver là dans le secteur des services financiers. Nous voulons qu'il demeure, dans la mesure du possible, aux mains des Canadiens.

Nous avons ouvert ce secteur à la concurrence. En 1980, lorsque nous avons permis aux banques étrangères de mener leurs activités au Canada, je présidais le comité de l'ABC chargé d'étudier la réciprocité. Nous avons facilement ouvert notre marché à des banques étrangères de nombreux pays, mais n'avons pas obtenu la même chose en retour. Nous n'avons pas obtenu une seule concession du gouvernement canadien qui nous permette d'être sur un pied d'égalité dans leurs marchés. Il en va de même pour le secteur des valeurs mobilières. Nous avons notamment ouvert notre porte aux Américains dans ce secteur. Ils ne nous ont pas rendu la pareille. Combien de temps pouvons-nous tenir dans ces conditions?

**Le sénateur Stratton:** Je ne peux m'empêcher de poser des questions au sujet des petites entreprises. Compte tenu de la concurrence internationale et du fait que vous êtes là, par nécessité, et étant donné que la majorité des prêts aux petites entreprises sont, pour reprendre les termes des banquiers eux-mêmes, peu ou pas du tout rentables, les petits entrepreneurs ont énormément de difficulté lorsqu'ils essaient d'obtenir des prêts auprès des banques. Si vous avez entendu cette plainte une fois, vous l'avez entendue un millier de fois. Il en va de même pour le capital-risque. Il est très difficile de trouver des fonds de capital-risque pour acheter du matériel ou lancer une entreprise, même si cela devient plus facile aujourd'hui grâce aux fonds internationaux désormais disponibles. Quelle solution proposez-vous à ce problème? Faut-il inciter les caisses de crédit à devenir plus actives dans ce domaine et à offrir plus de fonds aux petites entreprises, car leur taille est plus compatible avec celle de la petite entreprise? Jusqu'ici, aucune réponse satisfaisante n'a été proposée. Le problème se pose depuis assez longtemps.

**M. Brock:** Tout a commencé en réalité en 1990. Cette année-là, nous sommes entrés dans une récession très grave et l'Est du Canada a été particulièrement touché. Cette récession a eu notamment pour conséquence de provoquer un effondrement du marché de l'immobilier, surtout pour les propriétés commerciales. Les problèmes des promoteurs immobiliers ont fait couler

*[Text]*

had a significant part of its equity in real estate. They bought real estate because they thought it was a sound investment and a critical part of their business. However, the equity in their businesses has been decimated by the collapse in the value of that real estate. This has affected store-front businesses, small manufacturing plants, importers and exporters.

Second, if you were starting a business in the early 1990s, and especially in the last few months, you were confronted with borrowing money at an incredibly high real interest rate. The Governor of the Bank of Canada talked about this issue in the context of interest rates in Canada and the cost of foreign debt, but real interest rates work right down into the individual small business. When you are operating in an environment with near zero inflation — an environment which we all strongly endorse fundamentally — and confronted with paying double-digit interest rates, it is very difficult to create a business without very significant equity which can withstand this cost.

Third, there are numerous surveys on what small business is asking to have happen. I have yet to see a survey on which availability of finance ranks near the top of the list of problems they see as an impediment.

The government took the approach that the SBLA program would be a sound way to overcome the quite apparent deficiency in availability of capital. I use "capital" in the broadest sense. It is equity capital and debt capital.

In essence, the SBLA program was an attempt to provide credit on a more generous basis than both unregulated and regulated institutions had been granting it, against the economic scenario I have painted. There is no question but that the SBLA program, as a concept, has created some businesses which will be important in the future. However, it has also created a lot of businesses in some industries in which there is an extremely high failure rate. It is too early to assess the cost of this program, but it will have a real cost because the loss experienced on this portfolio will not be the loss experienced which exists across the small business portfolio normally.

It raises the question of whether there are other alternatives which could be embarked upon that would more narrowly pinpoint the companies that are starting businesses which will have a long-term impact. One investment banker described those businesses as the gazelles, the ones that will become an important business, have a large employment base, grow, export and so on, as opposed to a large number of small businesses, the limits of which are basically to provide the family with livelihood.

It worries me every time I am faced with a defaulting loan, because I am disrupting someone's life. If there is a higher failure rate, the SBLA program is one of the causes. I do not believe that we should not push people into businesses in which there is a high failure rate and the risk of loss of their personal savings.

*[Traduction]*

beaucoup d'encre, mais toutes les petites entreprises détenaient une grande partie de leur avoir en biens immobiliers. Elles avaient acheté ces biens car elles pensaient que c'était un investissement sûr et un élément essentiel de leurs activités. Toutefois, leur capital a été sérieusement grugé par l'effondrement du marché de l'immobilier. Cela s'est répercuté sur les entreprises ayant pignon sur rue, les petites usines de fabrication, les importateurs et les exportateurs.

En second lieu, si vous vouliez lancer une entreprise au début des années quatre-vingt-dix, et surtout au cours des derniers mois, il vous fallait emprunter de l'argent à un taux d'intérêt réel extraordinairement élevé. Le gouverneur de la Banque du Canada a parlé de ce problème par rapport aux taux d'intérêt au Canada et au coût de la dette extérieure, mais les taux d'intérêt réels se répercutent sur chaque petite entreprise. Lorsqu'on fonctionne dans un cadre économique où l'inflation est pratiquement nulle (ce que nous approuvons tous fortement) et qu'on est tenu de verser des taux d'intérêt supérieurs à 10 p. 100, il est très difficile de lancer une entreprise sans détenir de capitaux très importants qui vous permettent d'assumer cette dépense.

Troisièmement, de nombreuses enquêtes ont été faites sur les souhaits des petites entreprises. Je n'ai pas encore vu un seul sondage où la disponibilité des fonds se trouve en tête de la liste des obstacles auxquels elles sont confrontées.

Le gouvernement a décidé que le programme de la LPPE serait une bonne façon de résoudre le problème assez évident de manque de capitaux. J'utilise le terme «capitaux» dans son sens le plus large. Il englobe les capitaux propres et les capitaux empruntés.

Pour l'essentiel, le programme de la LPPE visait à fournir du crédit à des conditions plus généreuses que celles exigées jusqu'ici par les institutions réglementées et non réglementées, compte tenu du scénario économique que j'ai décrit. Il ne fait aucun doute que le programme de la LPPE, en principe, a permis de créer des entreprises qui seront importantes à l'avenir. Toutefois, il a également permis de créer de nombreuses entreprises dans certains secteurs où le taux de faillite est extrêmement élevé. Il est trop tôt pour évaluer le coût de ce programme, mais il va coûter cher, car les pertes subies relativement à ce portefeuille seront supérieures à celles qui existent normalement dans l'ensemble du portefeuille des prêts à la petite entreprise.

Cela nous porte à nous demander s'il existe d'autres solutions que l'on pourrait adopter et qui permettraient de cibler les sociétés qui lancent des entreprises susceptibles de durer. Un fournisseur de services de placements a décrit ces entreprises comme les gazelles, celles qui prendront de l'importance, créeront beaucoup d'emplois, connaîtront un essor, se lanceront dans l'exportation, et cetera, par opposition à un grand nombre de petites entreprises qui visent surtout à assurer la subsistance de la famille propriétaire.

Je suis inquiet chaque fois que je suis confronté à un emprunteur qui manque à ses engagements, car cela veut dire que je bouleverse la vie de quelqu'un. Si le taux de faillite est plus élevé, c'est dû en partie au programme de la LPPE. Je ne crois pas que nous devions pousser les gens à lancer des entreprises dans un



[Texte]

I happen to wear another hat. I am a board member of one of the Ontario universities. Through that I have become fascinated with the extent to which research in Canada is creating new ideas which represent gazelle opportunities. If we are going to put venture capital into opportunities, and if we are going to put credit on an aggressive basis, these are the kinds of opportunities which will bring the most long-term benefit. I really wonder if cutting back on research will inhibit the creation of some really important long-term businesses.

**Senator Oliver:** There are three things about your presentation which pique my interest, only one of which I will ask a question about. The first thing is privacy, and I am hoping our chairman will ask you some questions about privacy because it is a concern of mine and he has raised it on several occasions.

Second, when I heard your brief presentation today it struck me as being very patriotic. You talked about a made-in-Canada financial system and Canadian-owned this and that. I would love, if I had the time, which I do not, to have a discussion with you about whether it is a Canadian-made or a bank-made financial system. A number of the other presenters who have appeared before us have grave misgivings about the power which the banks seem to be asserting in taking over other aspects if it.

My final point, and the one on which I do want to ask a question, arises from your written brief, which I have read with great interest and very carefully. On page 40 you have the heading "Human Resources Policies". I have read the first full paragraph under that heading on several occasions trying to understand what the banks have done in relation to what you call, in your brief, "building employment equity objectives". One of the things which I think is lacking is that it does not really recognize the importance in Canadian financial circles today of the visible minority community.

I would like to take this opportunity to put on the record some statistics of which I do not think the banks are aware. Professor T. John Samuel of Carleton University indicates that Canada's visible minority population will rise to about 5.7 million, an increase of over 3.5 times since 1986. In percentage terms, the increase is from 6.3 per cent to 17.7 per cent. By the year 2002, approximately one-half the population of Toronto and two-fifths of the population of Vancouver are expected to be visible minorities. Over one-fifth to one-quarter of the population of Montreal, Edmonton, Calgary, Winnipeg and Windsor are expected to be visible minorities. By the year 2001, approximately one-fifth of the labour force will be from the visible minority community. This group, says Professor Samuel, will control about one-fifth of the GDP of the country by the year 2001; about \$311 billion.

[Translation]

secteur où le taux de faillite et le risque de perdre leurs épargnes personnelles sont élevés.

J'assume également d'autres responsabilités. Je suis membre du conseil d'administration de l'une des universités de l'Ontario. À ce titre, j'ai été très surpris de voir dans quelle mesure la recherche, au Canada, débouche sur de nouvelles idées qui représentent des possibilités de créer des gazelles. Si nous devons investir du capital de risque dans ces projets et offrir du crédit de façon agressive, voilà le genre de possibilités qui se révéleront les plus avantageuses à long terme. Je me demande si le fait de réduire la recherche entravera la création de certaines entreprises vraiment importantes à long terme.

**Le sénateur Oliver:** Il y a trois choses dans votre exposé qui ont piqué ma curiosité, mais ma question portera sur une seulement. Vous avez parlé tout d'abord de la confidentialité et j'espère que notre président vous posera des questions à ce sujet, car c'est un problème qui me préoccupe et qu'il a soulevé à diverses reprises.

En second lieu, lorsque j'ai écouté votre bref exposé aujourd'hui, il m'a paru très patriotique. Vous avez parlé d'un système financier bien canadien et des secteurs qui appartiennent entièrement à des intérêts canadiens. Si j'en avais le temps, ce qui n'est pas le cas, j'aimerais beaucoup discuter avec vous de la question de savoir si notre système financier est bien canadien ou créé par les banques. Certains autres témoins qui ont comparu devant notre comité ont de sérieux doutes quant au pouvoir que semblent vouloir exercer les banques pour prendre le contrôle d'autres éléments de ce système.

Ma dernière remarque (et c'est là-dessus que porte ma question) découle de votre mémoire écrit, que j'ai lu avec beaucoup d'intérêt et très attentivement. À la page 40 se trouve la rubrique intitulée «Politiques sur les ressources humaines». J'ai lu tout le premier paragraphe de cette section, à plusieurs reprises, pour essayer de comprendre ce que les banques ont fait dans le but de, comme vous le dites dans votre mémoire, «établir des objectifs liés à l'équité en matière d'emploi». Je vous reproche de ne pas vraiment tenir compte de l'importance des minorités visibles dans les milieux financiers canadiens actuels.

J'aimerais profiter de l'occasion pour faire inscrire au compte rendu certaines statistiques que ne connaissent pas les banques, je pense. Le professeur T. John Samuel de l'Université Carleton signale que la population de minorités visibles au Canada a augmenté pour atteindre environ 5,7 millions de personnes, soit 3,5 fois plus qu'en 1986. En pourcentage, leur proportion est passée de 6,3 à 17,7 p. 100. D'ici à l'an 2000, environ la moitié de la population de Toronto et les deux cinquièmes de celle de Vancouver seront composés de minorités visibles. Entre un cinquième et un quart de la population de Montréal, Edmonton, Calgary, Winnipeg et Windsor est censée se composer de minorités visibles. D'ici à l'an 2001, environ un cinquième de la population active représentera ce secteur de notre population. Ce groupe, selon le professeur Samuel, contrôlera environ un cinquième du PIB du pays d'ici à l'an 2001, soit près de 311 milliards de dollars.



[Text]

I put those numbers on the record because I do not see what you say you are doing in relation to visible minorities and other targeted groups reflected within the banks and your financial institutions themselves in terms of people employed as senior economists and senior executives.

Could you tell us specifically what you are doing at that level? I know that there are lots of visible minority tellers, but what is being done at the senior level to reflect the power that this group will have by the turn of the century?

**Mr. Brock:** I wish that I were the head of human resources so that I could give you a definitive answer. However, I am not and I do not profess to be an expert on that. I do sit on a committee in our bank on the situation vis-à-vis women and their roles in the bank. We have discussed this subject at great length. This committee has embarked upon a series of steps to try to deal with this. We do not see this as a problem, we see it as an opportunity. I cannot speak on the programs of other banks because I simply do not have intimate knowledge of them. Perhaps Mr. Cooper could say something on this matter.

**Mr. Cooper:** I cannot say a great deal other than that all the financial institutions, banks in particular, have programs to encourage greater training opportunities in a wide variety of instances. There is a sensitivity to the type of demographics you have mentioned in that study. The banks are indeed trying to move their entire employment force to be more reflective of that. This is an issue which our human resources people would be more than pleased to discuss with you in greater detail.

**Senator Oliver:** First, \$311 billion sounds like a lot of money to me. If one group will control that by the year 2000, it seems to me that it behooves the banks to do something to make themselves representative of the mosaic of Canada. It was a little depressing to read the one paragraph in the brief which you brought to the Senate committee, because there is not much there.

**Mr. Brock:** We did not understand that the purpose of this review was on that issue. We thought it was more to deal with regulation and the evolution of the Bank Act. We did not come fully prepared to answer that question, but I certainly do not want to leave this conversation suggesting for one moment that we are not taking this matter very seriously, because we are, and I think we can demonstrate that fact very well.

**Senator Sylvain:** Hello again, Mr. Brock. I have enjoyed listening to you. I would like to make one comment and then ask you two questions. The first comment has to do with your patriotism, as referred to by Senator Oliver. You repeated the phrase about strong Canadian-owned financial institutions a number of times. My experience has been in the insurance business, but the greatest part of it was with American or European-owned companies. Eventually I switched over to a totally Canadian-owned company, one of the largest ones in the

[Traduction]

Je vous fais part de toutes ces données car à mon avis, les mesures que vous prétendez prendre à l'égard des minorités visibles et des autres groupes cibles ne se reflètent pas dans le nombre de membres de ces groupes qui occupent un emploi d'économiste principal et de cadre supérieur dans les banques et vos institutions financières.

Pourriez-vous nous préciser les mesures que vous prenez dans ce domaine? Je sais qu'un grand nombre de caissiers appartiennent aux minorités visibles, mais que faites-vous au niveau supérieur pour tenir compte du pouvoir que détiendra ce groupe d'ici la fin du siècle?

**M. Brock:** J'aimerais être responsable des ressources humaines pour pouvoir vous donner une réponse plus précise. Cependant, je n'occupe pas ce poste et je ne prétends pas être expert en la matière. Je siège à un comité de notre banque chargé d'examiner les questions liées aux femmes et aux rôles qu'elles jouent dans la banque. Nous avons longuement discuté de cette question. Le comité a mis en oeuvre une série d'initiatives à ce chapitre. Ce n'est pas un problème, à notre sens, mais plutôt une possibilité. Je ne peux pas parler des programmes des autres banques car je ne les connais pas suffisamment en détail. M. Cooper pourra peut-être ajouter quelque chose à ce sujet.

**M. Cooper:** Je n'ai pas grand-chose à ajouter, si ce n'est que toutes les institutions financières, et surtout les banques, appliquent des programmes en vue de favoriser les possibilités de formation dans un grand nombre de domaines. Elles sont sensibles aux caractéristiques démographiques qui ressortent de l'étude dont vous avez parlé. Les banques essaient en fait de modifier tous leurs effectifs pour en tenir compte. Nos responsables des ressources humaines se feront un plaisir de discuter en détail de cette question avec vous.

**Le sénateur Oliver:** Tout d'abord, 311 milliards de dollars me semblent être une somme énorme. Si un groupe a le contrôle sur cette partie de notre PIB d'ici l'an 2000, il incombe aux banques, à mon avis, de faire quelque chose pour représenter davantage la mosaïque du Canada. Il est un peu décourageant de lire ce paragraphe du mémoire que vous avez soumis au comité sénatorial, car vous ne dites pas grand-chose à ce sujet.

**M. Brock:** Nous n'avions pas compris que votre examen portait entre autres sur cette question. Nous pensions qu'il s'agissait plutôt de traiter de la réglementation et de l'évolution de Loi sur les banques. Nous ne nous sommes pas préparés en vue de répondre à cette question, mais loin de moi l'idée de vous donner l'impression que nous ne prenons pas cette question très au sérieux, bien au contraire, et je pense que nous pourrions le prouver sans difficulté.

**Le sénateur Sylvain:** Bonjour encore une fois, monsieur Brock. Je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt. J'aimerais faire une remarque et vous poser ensuite deux questions. Ma première remarque porte sur votre patriotisme, dont a parlé le sénateur Oliver. Vous avez répété à plusieurs reprises l'argument au sujet des institutions financières solides appartenant à des intérêts canadiens. J'ai de l'expérience dans le domaine des assurances, mais essentiellement au sein de compagnies appartenant à des intérêts américains ou européens. J'ai fini par offrir mes services à

## [Texte]

field, and competed against five others which were foreign owned. There was no point in my trying to solicit accounts from these foreign countries because they use their own brokers, so I went to see Canadians. I wrapped myself in the flag and told them how glorious we were and all that. That never got me one darn sale.

The moral of that is that I do not think Canadians select their financial institutions based on its nationality, but rather on its service and availability.

**Mr. Brock:** Put yourself in the position of the American regulators dealing with the U.S. insurance operations of Confederation Life. I am sure that Americans would like to think that their government had relatively extensive control over the assets of their people, and they are chagrined by the problems this has created.

**Senator Sylvain:** If you want to expand into other countries, and other countries take the view that they want to encourage only their own, then of course you have no place to go. I think the markets have to be open. I strongly believe in globalization.

You indicated in your remarks that the banks were very helpful when various parts of the financial industry got into trouble. You took over a lot of the trust companies and supplied capital in taking over the brokerage operations. It sounded as though this was all altruistic. I think those were strong business decisions which you made.

If the laws were changed in 1992 so that the banks would have been allowed to sell through their branches and use their data banks for their subsidiary companies, I would expect that by now the scenery would have changed a great deal in that particular field as well and you would have certainly made a lot of inroads. If the banks did not get into the business, I expect it is because those opportunities were not offered. The only bank I know of which went into the insurance business, or seems to be trying to get into it, is the Bank of Commerce. We had some data offered to us which showed that they had received approximately 47,000 calls. The last figures I saw showed that they had sold 1,000 policies. There has not been a great rush there and perhaps we are overestimating what they can or cannot do.

In the event that you were as successful, if the banks got into the insurance business, as you have been in taking over the trust companies and brokerage, the concentration of power would be very strong. There are about six large banks that are run by their boards of directors, and their boards of directors are run by their chairman. You would have, eventually, six people controlling nearly all the financial wealth of this country.

If that were allowed, how would the Minister of Finance, who is broke, be able to tell these six people what to do, since they

## [Translation]

une compagnie entièrement canadienne, l'une des plus importantes dans ce domaine, qui faisait concurrence à cinq autres appartenant à des intérêts étrangers. Il était inutile que j'essaie d'obtenir des clients de ces pays étrangers car ils font appel à leurs propres courtiers et je suis donc allé voir des Canadiens. Je me suis enveloppé dans le drapeau canadien et leur ai vanté la gloire de nos institutions, et tout le reste. Je n'ai jamais réussi à vendre la moindre assurance.

La morale de cette histoire est que, à mon avis, les Canadiens ne choisissent pas leurs institutions financières en fonction de leur nationalité, mais plutôt de la qualité et de la disponibilité de leurs services.

**M. Brock:** Mettez-vous à la place des organismes de réglementation américains qui s'occupaient des activités d'assurance américaines de la *Confederation Life*. Je suis sûr que les Américains aimeraient croire que leur gouvernement exerçait un contrôle assez serré sur l'actif de leurs concitoyens, et que les problèmes découlant de cette situation les chagrinent.

**Le sénateur Sylvain:** Si vous voulez prendre de l'expansion dans d'autres pays et que ces derniers ne veulent favoriser que leurs propres entreprises, vous n'avez pas d'endroit où aller. À mon avis, les marchés doivent être ouverts. Je crois fermement à la mondialisation.

Vous avez dit que les banques venaient en aide aux divers éléments du secteur financier qui connaissaient des difficultés. Vous avez racheté de nombreuses sociétés de fiducie et financé la prise de contrôle d'opérations de courtage en valeurs mobilières. Vous laissez entendre que c'était là des gestes purement altruistes. Je pense qu'en fait il s'agissait de décisions purement commerciales.

Si la loi avait été modifiée en 1992 pour permettre aux banques de vendre de l'assurance par l'entremise de leurs succursales et de se servir de leurs banques de données au profit de leurs filiales, la situation aurait sans doute beaucoup changé également dans ce domaine et vous auriez certainement pris beaucoup d'expansion. Si les banques ne se sont pas lancées dans ce secteur d'activité, c'est probablement parce que ces occasions ne leur ont pas été offertes. À ma connaissance, la seule banque qui se soit aventurée dans le domaine de l'assurance ou qui semble vouloir le faire est la Banque de commerce. Selon certains chiffres qui nous ont été communiqués, elle a reçu environ 47 000 appels. D'après les derniers chiffres que j'ai vus, elle a vendu 1 000 polices. Les clients n'ont pas été très nombreux à se précipiter et peut-être surestimons-nous ce que les banques peuvent faire.

Si elles réussissaient aussi bien dans le secteur de l'assurance qu'elles l'ont fait en prenant le contrôle de sociétés de fiducie et de courtage, la concentration du pouvoir serait très forte. Il y a environ six grandes banques qui sont gérées par un conseil d'administration lequel est dirigé par un président. En fin de compte, six personnes auraient la haute main sur toute la richesse financière du pays.

Si c'était permis, comment le ministre des Finances, qui est sans le sou, pourrait-il dicter leur conduite à ces six personnes



**[Text]**

have all the money? It would be politically very unwise to have one small group in such a position of power in this country.

For instance, in these hearings we are talking about what we do and do not do and all the rest. If this concentration had happened, there would be no need for these hearings. There would only be you people to talk to. The other people would be insignificant in the process. That is a danger I see. Perhaps you could respond to that after I pose my second question.

You talk in your brief of no preferential treatment, and you mentioned a little while ago that the banks are disadvantaged because they cannot get into the insurance business. You could possibly reverse that and say that the insurance business is disadvantaged because it cannot get into the deposit-taking business. Would you like the insurance companies to be allowed to get into deposit-taking in some way?

With regard to advantage, disadvantage and preferential treatment, CDIC, to which you belong, gets preferential treatment because it has access to the government credit card. Would the Canadian Bankers Association suggest that CDIC, in order to achieve no preferential treatment, pay off its debt to the government immediately, go to the market and borrow the money necessary, the same as everyone else would have to?

I would appreciate hearing from you on those two questions.

**Mr. Brock:** I interpreted it as more than two questions. I will me attempt to respond.

First, you have painted a doomsday scenario where everything will become bank owned. With regard to the securities business, in which the banks bought the major dealers, there is an article in the *Wall Street Journal* of April 4, which describes Canadian bank subsidiaries as owning 50 per cent of the market. I would hardly describe that as annihilation of the competition.

Second, with regard to the insurance industry, we have some very huge and very successful insurance companies which have depth of experience and management expertise. I pose the question as to whether they have the opportunity to grow through acquisition and obviously, by default, encouraging that. I have great difficulty believing that our financial system is headed toward Armageddon where the banks own everything. I do not see that at all. I attempted in my brief opening remarks to show you that we do not have that commanding a market position in each sector.

The real power in the banking sector rests with those who have lendable funds. That is important. In terms of funds management, those with the best investment management people have the real power. We have no licence to have the best people. We seek to, but so do our competitors, and some of them have an outstanding track record. I do not buy your scenario that we are facing a doomsday scenario.

**[Traduction]**

alors qu'elles posséderaient tout l'argent? Du point de vue politique, il ne serait vraiment pas prudent de laisser un petit groupe exercer un tel pouvoir.

Par exemple, au cours de ces audiences, nous parlons de ce qu'il y a lieu de faire et de ne pas faire. Si cette concentration s'était produite, ces audiences seraient inutiles. Vous seriez les seuls à qui nous pourrions parler. Les autres ne joueraient plus qu'un rôle mineur. Je vois là un danger. Peut-être pourriez-vous répondre à cela quand j'aurai posé ma deuxième question.

Dans votre mémoire, vous dites qu'il ne doit pas y avoir de traitement préférentiel et tout à l'heure vous avez déclaré que les banques étaient désavantagées parce qu'elles ne pouvaient pas se lancer dans le secteur de l'assurance. Inversement, il serait possible de dire que le secteur de l'assurance est désavantagé parce qu'il ne peut pas se lancer dans les opérations bancaires. Voudriez-vous que les compagnies d'assurance soient autorisées à se lancer dans ce secteur d'activités?

En ce qui concerne les avantages, les désavantages et les traitements préférentiels, la SADC, dont vous faites partie, obtient un traitement préférentiel en ce sens qu'elle a accès à la carte de crédit du gouvernement. L'Association des banques canadiennes souhaiterait-elle, pour qu'il n'y ait aucun traitement préférentiel, que la SADC rembourse immédiatement sa dette au gouvernement et aille emprunter l'argent nécessaire comme n'importe qui d'autre?

J'aimerais connaître votre réponse à ces deux questions.

**M. Brock:** J'ai vu là plus de deux questions, mais je vais essayer d'y répondre.

Premièrement, vous avez décrit un scénario extrêmement pessimiste où tout appartiendrait aux banques. Pour ce qui est du secteur des valeurs mobilières dans lequel les banques ont acheté les principales maisons de courtage, un article publié dans le *Wall Street Journal*, du 4 avril, mentionne que des filiales de banques canadiennes possèdent 50 p. 100 du marché. Je n'irais pas dire que la concurrence a été totalement éliminée.

Deuxièmement, pour ce qui est du secteur de l'assurance, nous avons des compagnies d'assurance énormes et très prospères qui possèdent beaucoup d'expérience et d'excellents administrateurs. Il s'agit de se demander si elles ont l'occasion ou non de prendre de l'expansion grâce à des prises de contrôle et de favoriser cela. J'ai beaucoup de mal à croire que notre système financier se dirige vers une situation où les banques posséderaient tout. Dans ma brève déclaration liminaire, j'ai tenté de vous montrer que nous ne dominons pas le marché dans chaque secteur.

Le véritable pouvoir du secteur bancaire réside entre les mains de ceux qui ont des fonds à prêter. C'est important. Pour ce qui est de la gestion des fonds, ce sont ceux qui ont les meilleurs gestionnaires en placement qui possèdent le vrai pouvoir. Nous n'avons pas le monopole des gens les plus compétents. Nous essayons de les avoir, mais nos concurrents aussi et certains d'entre eux ont obtenu des résultats exceptionnels. Je ne crois pas au scénario catastrophique que vous avez décrit.



## [Texte]

**Senator Sylvain:** I did not say "doomsday scenario".

**Mr. Brock:** You are describing the banks owning everything as a doomsday.

**Senator Sylvain:** You say that in the brief time since you have been allowed to get into all these other areas you have achieved 50 per cent of the market.

**Mr. Brock:** That is because we bought it.

**Senator Sylvain:** That is fine. I have no problem with that. I certainly would not want any of the banks in which I have my \$42 to get broke, so I hope you succeed forever. I am saying that there is now, and may possibly be later, a trend toward a concentration of all the financial power in this country in six people. That is the trend. I am not saying it has happened now, and nor am I saying that it is a doomsday scenario. I just said that it would be very difficult to control such a beast. That is an 800-pound gorilla. It will sit where it wants no matter what the Minister of Finance says. I am looking to the future and I am not saying it is doomsday. I am only saying that it would be difficult

**Mr. Brock:** Your second question was whether we encourage insurance companies to get into the deposit-taking business. They are, of course, absolutely free to do so. Some of them have trust companies. I think it is fair to say that none of them have decided to form banks, which they are also free to do.

I suggest that you bear in mind that the financial services business in Canada is, in many critical respects, a mature business. If you want to start a green field operation against a number of very mature players in a sector, you will have a very difficult row to hoe. That applies to the provision of trust services, the provision of security services, the provision of banking services and the provision of insurance services. The evolution of this system is very slow unless the economic situation in the country triggers unexpected rationalization such as has occurred in the trust industry. That is quite outside the normal evolution of the provision of financial services.

In my paper I stress the importance of a stable financial and economic environment because in the last three years we have seen the quite incredible situation of major commercial banks in industrialized countries failing and being rescued by their governments. We worry about the downgrading of Canada's credit ratings, because we will indirectly be affected, as will the insurance companies.

**Senator Sylvain:** I could not agree more. I think you are referring to the bailout of le Crédit Lyonnais in France and the effect that has had on all the other banks in France.

**Mr. Brock:** No, sir, I am referring to Sweden and Norway. Failures in France seem to happen quite frequently over a long time.

## [Translation]

**Le sénateur Sylvain:** Je n'ai pas parlé de «scénario catastrophique».

**M. Brock:** Vous dites que ce serait une catastrophe si les banques possédaient tout l'argent.

**Le sénateur Sylvain:** Vous dites que, depuis le peu de temps où vous avez pu vous lancer dans tous les autres domaines, vous êtes parvenus à accaparer 50 p. 100 du marché.

**M. Brock:** C'est parce que nous avons acheté ces compagnies.

**Le sénateur Sylvain:** C'est très bien. Je n'y vois pas d'objection. Je ne voudrais certainement pas que l'une des banques dans lesquelles j'ai déposé 42 \$ fasse faillite et j'espère que tout marchera bien pour vous. Je dis simplement qu'on peut actuellement observer une tendance à la concentration de la totalité du pouvoir financier entre les mains de six personnes. Telle est la tendance. Ce n'est pas encore chose faite et je ne dis pas non plus que ce sera la catastrophe. Je dis simplement qu'il serait très difficile de maîtriser une telle force. C'est un gorille de 800 livres. Il fera ce qu'il veut quoi qu'en dise le ministre des Finances. Je m'inquiète pour l'avenir sans dire que ce serait catastrophique. Je dis simplement que ce serait difficile.

**M. Brock:** Votre deuxième question me demandait si nous invitations les compagnies d'assurance à se lancer dans le secteur bancaire. Bien entendu, elles sont absolument libres de le faire. Certaines d'entre elles possèdent des sociétés de fiducie. On peut dire, je pense, qu'aucune n'a décidé de former des banques, ce qu'elles sont également libres de faire.

N'oubliez pas qu'au Canada, le secteur des services financiers est, à bien des égards, un secteur en pleine maturité. Si vous voulez lancer une toute nouvelle entreprise contre plusieurs firmes solidement implantées dans un secteur, vous n'aurez pas la tâche facile. C'est vrai autant pour les services de fiducie que les services de sécurité, les services bancaires ou les services d'assurance. L'évolution de ce système est très lente à moins que la situation économique du pays ne déclenche une rationalisation inattendue comme celle qui s'est produite pour les sociétés de fiducie. C'est en dehors de l'évolution normale du secteur des services financiers.

Dans mon mémoire, je souligne l'importance d'un climat financier et économique stable, car depuis trois ans, nous avons assisté à une situation incroyable à savoir que de grandes banques commerciales des pays industrialisés ont fait faillite et ont dû être renflouées par leur gouvernement. Nous nous inquiétons quand nous voyons la cote de crédit du Canada diminuer, parce que cela va nous toucher indirectement, comme les compagnies d'assurance.

**Le sénateur Sylvain:** Je suis entièrement d'accord avec vous. Vous faites sans doute allusion au renflouement du Crédit lyonnais, en France, et à ses répercussions sur toutes les autres banques françaises.

**M. Brock:** Non, je veux parler de la Suède et de la Norvège. En France, les faillites bancaires semblent se produire assez fréquemment depuis longtemps.

[Text]

The insurance companies are free to enter the other sectors. They have the terrible challenge which everyone else has going into a mature business. It is very hard to start a new bank in a mature banking system. It is very hard for us to start a trust business in a mature trust system. It is very hard for all us to start a business in the securities business from square one in a mature industry.

Your final question was about CDIC and the perception that this is an advantage. I am not sure that writing a cheque of \$500 million a year, which it looks like we will have to do for a few more years, is an advantage. In terms of the advantage of the government supporting the funding of CDIC, the opportunity is open for the government to seek to have the insured fund CDIC without government support.

**Senator Sylvain:** That is not quite the question I asked. The fact that the CDIC, which is basically made up of contributions by the banks, has access to the government credit card, or government guarantee, gives it a preferential rate when it borrows. Insurance companies would not have such a preferential rate because they would not have access to the government credit card or to their guarantees. There would be a difference in rate on the borrowings they would have to make.

I suggest to you, sir, that that is an advantage which the banks have and one of which you would not want to let go.

**Mr. Brock:** I am not so sure that that is the case.

**Senator Sylvain:** Would you recommend to the CDIC that you should let go of it in order to have what you mentioned, that being no preferential treatment and no disadvantage to anyone?

**Mr. Brock:** You are raising a much wider question about CDIC, and that is that this is a government-run corporation. The government appoints the board of directors and we write the cheques. If we are going to fund it, should we have a say in the management of it, because we are doing it on our own liability? We are definitely open to discussing that.

**Senator Sylvain:** The focus of my question is on the interest rates you have to pay. The rest is immaterial.

**Mr. Brock:** You are asking me whether we will give up the government guarantee on the funding and I am saying that that is definitely a distinct possibility. However, as part of the equation, if we are going to fund it, should we have more say in how it is run?

**Senator Sylvain:** I presume you could do it in the same way as we are going to ask the insurance companies to fund it.

**The Chairman:** On page 43 of your brief you say explicitly that you are prepared to look seriously at the issue of privatizing CDIC.

**Senator Grafstein:** I was very interested in looking at the policy of governments over the ages. It appears that this is one policy, the banking policy, which has been quite successful.

[Traduction]

Les compagnies d'assurance sont libres de se lancer dans les autres secteurs. Comme tout le monde qui se lance dans un secteur où il y a des entreprises bien établies, elles ont un énorme défi à relever. Il est très difficile d'établir une nouvelle banque dans un système bancaire à maturité. Il nous est également très difficile d'établir une société de fiducie dans un système bien établi. Nous avons tous beaucoup de difficulté à partir à zéro dans le secteur des valeurs mobilières.

Votre dernière question portait sur la SADC, que vous dites avantagée. Je ne suis pas certain qu'il soit avantageux d'établir, chaque année, un chèque de 500 millions de dollars, ce que nous devrions sans doute faire pendant quelques années encore. Quant au fait que le gouvernement soutient le financement de la SADC, il a toujours la possibilité de la faire financer par les assurés, sans son aide.

**Le sénateur Sylvain:** Ce n'est pas tout à fait la question que j'ai posée. La SADC, qui est financée avant tout par les contributions des banques, a accès à la carte de crédit du gouvernement ou à sa garantie, ce qui lui permet d'emprunter à un taux préférentiel. Les compagnies d'assurance n'ont pas droit à ce taux parce qu'elles n'ont pas accès à la carte de crédit ou à la garantie du gouvernement. Le taux n'est donc pas le même sur les emprunts qu'elles doivent faire.

J'estime que les banques jouissent là d'un avantage qu'elles ne seraient pas prêtes à céder.

**M. Brock:** Je n'en suis pas si sûr.

**Le sénateur Sylvain:** Recommanderiez-vous à la SADC d'y renoncer pour qu'il n'y ait pas de traitement préférentiel ou pour que personne ne soit désavantagé, comme vous l'avez préconisé?

**M. Brock:** Vous soulevez une question beaucoup plus générale au sujet de la SADC à savoir qu'il s'agit d'une société d'État. Le gouvernement nomme son conseil d'administration et nous établissons les chèques. Si c'est nous qui finançons la SADC, ne devrions-nous pas avoir notre mot à dire quant à la façon dont elle est administrée étant donné que c'est nous qui payons? Nous sommes certainement prêts à en discuter.

**Le sénateur Sylvain:** Ma question porte avant tout sur les taux d'intérêt que vous devez payer. Le reste n'a rien à voir.

**M. Brock:** Vous me demandez si nous renoncerions à la garantie du gouvernement sur le financement et je vous réponds que c'est certainement une possibilité. Cependant, si nous finançons la SADC, ne devrions-nous pas avoir davantage notre mot à dire quant à la façon dont elle est administrée?

**Le sénateur Sylvain:** Vous pourriez sans doute le faire, de la même façon que les compagnies d'assurance à qui nous allons demander de la financer.

**Le président:** À la page 43 de votre mémoire, vous dites clairement que vous êtes prêt à envisager sérieusement la privatisation de la SADC.

**Le sénateur Grafstein:** J'ai examiné avec beaucoup d'intérêt la politique qui a été celle des gouvernements successifs. Apparemment, la politique bancaire a été couronnée de succès.



## [Texte]

I would like to relate a personal anecdote about failure. My mother is 95 years old. She insists that I put her modest savings in three or four banks because she does not trust any particular bank, having lost some savings in the 1920s with the Home Bank. So there is still that residual of security in the banking system and I think, Mr. Brock, that your comments are correct, that we have a very successful banking system if Canada. I think that the size of the various enterprises have prevented the banking system from falling into disrepute as it has in other countries. I accept that as a proposition.

There is something curious about this and that is that on the one hand we have large, successful, well-run, well-managed financial resources, yet on the other hand there appears to be a dearth of equity in the country. There are huge savings and huge financial organizations and, on the other hand, it is difficult to get capital to start gazelles or donkeys. You need both donkeys and gazelles in small business. All the evidence that we have historically heard, both here and in the other place, is that wealth management is well handled by a mature financial business, which we have. However, we are not handling new wealth creation very well, which is where our security rests. It rests on continuing growth.

Put yourself on this side of the issue and give your view as to how we can develop a made-in-Canada capital aggregation through which we could establish another six or seven pools of equity capital which would, as a small part of their mandate, be available for equity small business startups capital.

We have successful banks. We know that there is capital flowing through the system. We know that Canada has among the highest savings ratios in the world. Yet, the machinery just does not have happen to squeeze out a couple drops of capital for small business. Our colleagues in the other place are concerned about that. You have heard some concerns from our colleagues on the other side.

In terms of the state of the financial systems in Canada, how do we arrange large and successful new pools of equity, or capital, to do this task for the next 10 or 20 years, leaving the banks side?

**Mr. Brock:** This exact question came up in committee in the House of Commons dealing with small business. My own diagnosis is that if you want to put together an equity pool of up to \$250,000 you have to rely on family and friends. That seems to be the principal way to get started up to that level. When you get into six figures, you are into a sector where you can go to venture capital. There is clear evidence that there is all kinds of venture capital available for the larger middle-sized business looking for equity.

**Senator Grafstein:** In Canada?

**Mr. Brock:** Definitely in Canada.

I want to speak first about the over \$1 million and then I want to go back to the \$250,000 to \$1 million. In the over \$1 million area, the problem is that small business has great difficulty coming to grips with the expected return on risk capital. When they go to venture capitalists and venture capitalists talk about a

## [Translation]

Je voudrais vous relater une anecdote personnelle au sujet des faillites bancaires. Ma mère a 95 ans. Elle insiste pour que je place ses modestes économies dans trois ou quatre banques parce qu'elle ne fait confiance à aucune banque en particulier après avoir perdu, dans les années 20, un peu d'argent qu'elle avait placé dans la *Home Bank*. Le public continue donc à faire confiance au système bancaire et, monsieur Brock, vous avez sans doute raison de dire que nous avons un excellent système bancaire au Canada. La taille des diverses banques a probablement empêché le système bancaire de ternir sa réputation comme il l'a fait dans d'autres pays. C'est un principe que j'accepte.

Ce qu'il y a de curieux c'est que nous avons, d'une part, d'importantes ressources financières bien administrées et, d'autre part, un sérieux manque de capitaux. Il y a d'énormes institutions financières, mais il est difficile de trouver des capitaux pour lancer des gazelles et des entreprises à croissance plus lente. On a besoin des deux dans le secteur de la petite entreprise. Nous avons toujours entendu dire, tant ici qu'à l'autre endroit, que le secteur financier bien établi que nous avons assure une bonne gestion de la richesse. Cependant, nous ne gérons pas très bien la création de nouvelles richesses sur laquelle repose notre sécurité. Elle repose sur une croissance continue.

Je vous demanderais de nous dire comment nous pouvons créer, au Canada, un réservoir de capitaux grâce auquel nous pourrions établir six ou sept autres sources de capitaux qui, dans le cadre de leur mandat, mettraient des capitaux de démarrage à la disposition des petites entreprises.

Nous avons des banques prospères. Nous savons que d'importants capitaux circulent dans notre système bancaire. Nous savons que le Canada a l'un des taux d'épargne les plus élevés au monde. Cependant, cet appareil n'a pas réussi à produire des capitaux pour la petite entreprise. Nos collègues de l'autre endroit s'en inquiètent. Ils nous ont fait part de leurs préoccupations à cet égard.

Étant donné la situation des systèmes financiers du Canada, comment organiser d'importants réservoirs de capitaux qui se chargeront de cette tâche au cours des dix ou 20 prochaines années, sans même parler des banques?

**M. Brock:** Cette même question a été soulevée dans un comité de la Chambre des communes portant sur la petite entreprise. Personnellement, j'estime que si vous voulez réunir jusqu'à 250 000 \$ de capitaux, vous devez compter sur votre famille et vos amis. Cela semble être la principale façon d'y parvenir. Quand vous arrivez aux six chiffres, vous pouvez vous tourner vers le capital de risque. De toute évidence, il existe toutes sortes de capital de risque pour la moyenne entreprise à la recherche de capitaux.

**Le sénateur Grafstein:** Au Canada?

**M. Brock:** Certainement au Canada.

Je voudrais d'abord parler d'un financement de plus d'un million de dollars puis j'en reviendrai au financement de 250 000 \$ à un million de dollars. Dans le premier cas, les petites entreprises ont beaucoup de difficultés à faire face au taux de rendement que les investisseurs espèrent obtenir sur le capital de



[Text]

30 per cent return, and they are borrowing from the bank at 9 per cent, they see this dilution as severe.

Many Canadians find that this is a severe price to pay to raise equity. Other do not because they see greater opportunity in starting that process because they know that ultimately they can access public markets for capital.

Therefore, I do not think we have a national problem on the availability of equity capital over \$1 million. We do have a problem on the availability of capital from the low three digits up to \$1 million or \$1.5 million. There is not an easy solution to that problem because it is risk capital.

The easiest way to raise capital is to pay less tax and to generate your capital internally.

**Senator Grafstein:** In a startup, people are not concerned about tax. I have been involved with over 30 startup companies. In the first five or six years it is not a problem with cash, it is a question of how to stem the losses. Tax is not an issue. This is anecdotal. I am not a master of this, but it was never a question of taxation, it is a question of how to get the \$250,000, how to leverage it and how to ensure that your house does not go down the tube. Taxes were not the issue. Sales tax and GST might have been the issue, but my experience is that income tax was not the issue.

I hear you, but it does not fit the reality of the world with which I am familiar.

**Mr. Brock:** I suggest, sir, that you have tended to invest in gazelles as opposed to slower growing businesses.

**Senator Grafstein:** Some were and some were not. There were lots of donkeys.

**Mr. Brock:** Gazelles are never making money, they are always growing, and they are always short of capital. It is a big problem.

**Senator Grafstein:** I did not mean to divert you. I just wanted to say that taxes did not appear to me to be the issue. The real problem is where to get the equity. There is lots of capital around, but it costs so much to access it. If you have a small capital company of between \$100,000 to \$250,000, you end up spending \$25,000 to \$40,000 for legal and accounting fees, bank service charges and finders charges before you access the money. The percentage of disposable income after dealing with all the intermediaries is crippling. I am trying to bring some personal experience to this to be helpful because, again, the mandate of the committee is the financial system and the financial system is essentially to help wealth creation. Canada's greatness is built on wealth creation as well as wealth management.

It is not very helpful to say that money is available over \$1 million, because I do not see it in Canada. I see it much more available in the United States where there are financial institutions for small capital companies which have funds readily

[Traduction]

risque. Lorsqu'elles s'adressent à des investisseurs qui réclament un taux de rendement de 30 p. 100 alors que la banque leur prête à 9 p. 100, elles voient là un écart très important.

De nombreux Canadiens trouvent que c'est un trop gros prix à payer pour trouver des capitaux. D'autres ne partagent pas cet avis, car cela leur permet de saisir davantage d'occasions et ils savent qu'en fin de compte, ils pourront avoir accès aux marchés publics des capitaux.

Par conséquent, je ne pense pas que la disponibilité des capitaux d'un montant supérieur à un million de dollars pose un problème à l'échelle nationale. Le problème se pose pour les montants moins élevés allant jusqu'à un million ou un million et demi. Il n'existe pas de solution toute faite étant donné qu'il s'agit de capital de risque.

La meilleure façon de réunir des capitaux est de payer moins d'impôts et de générer vous-même vos capitaux.

**Le sénateur Grafstein:** Les gens qui lancent une entreprise ne se soucient pas de l'impôt. J'ai participé au démarrage d'une trentaine d'entreprises. Au cours des cinq ou six premières années, ce n'est pas la trésorerie qui leur pose un problème, mais plutôt la façon d'éponger leurs pertes. L'impôt ne pose aucun problème. Je ne suis pas expert en la matière, mais cela n'a jamais été une question d'impôt. Il s'agit plutôt d'obtenir les 250 000 \$ sans perdre votre maison. Les impôts ne posaient pas de problème. La taxe de vente et la TPS auraient pu en poser un, mais pas l'impôt sur le revenu.

Je comprends ce que vous voulez dire, mais cela ne correspond pas aux réalités que je connais.

**M. Brock:** Sans doute avez-vous eu tendance à investir dans des gazelles plutôt que dans des entreprises à croissance plus lente.

**Le sénateur Grafstein:** Pas toujours. Il y a eu beaucoup de cette deuxième catégorie.

**M. Brock:** Les gazelles ne réalisent jamais de profit, elles sont toujours en expansion et toujours à court de capitaux. Cela pose un sérieux problème.

**Le sénateur Grafstein:** Je ne voulais pas vous détourner de votre sujet. Je voulais seulement dire qu'à mon avis, les impôts ne semblaient pas poser de problème. C'est plutôt une question de capitaux. D'énormes quantités de capitaux circulent, mais il coûte très cher d'y avoir accès. Si vous avez une petite entreprise qui investit entre 100 000 \$ et 250 000 \$, vous devez déboursier 25 000 \$ à 40 000 \$ en frais d'avocats et de comptables, en frais de services bancaires et en commissions avant d'avoir accès à cet argent. Une fois que vous avez payé tous ces intermédiaires, votre revenu disponible se trouve réduit d'autant. J'évoque mon expérience personnelle, car notre comité est chargé d'examiner le système financier et ce dernier a pour premier rôle de favoriser la création de la richesse. La force du Canada se fonde sur la création de la richesse et la gestion de la richesse.

Je ne vois pas l'intérêt de dire qu'on peut avoir accès à des capitaux de plus d'un million de dollars, car ce n'est pas ce que je constate au Canada. C'est beaucoup plus vrai aux États-Unis où des institutions financières financent les petites compagnies qui

[Texte]

available. I do not see a plethora of that here. I see a plethora of secure loans. Perhaps I see it differently than others. I think the banking organizations have to give more help to public policy advisors on those small capital companies.

**Mr. Brock:** First, I think there is significant venture capital for the larger startups in Canada. Second, my reference to taxation was not only to taxation of the business but to taxation of investors.

**Senator Hervieux-Payette:** At my first official attendance at a meeting of this committee I would like to say that I am happy to join the rest of the senators and the financial partners with which we will have to work for some time. I have chosen to be with this group because I have faced some of the problems which Senator Grafstein mentioned. I was with a \$24 million business in the telephone industry, which was a small company at that time. For over three years we could not finance our receivables because the accounts were for 30 days. The banks would not finance the receivables and the company had to make over \$100 million before we could have this problem solved. That banking service was not available.

We have many other things to discuss. I may be helping you to draft the mission of what the banking system should be all about. I have no prejudice. I think you are one of the key elements of the growth of the country. However, I will sometimes refer to another place where competition was allowed. I refer to the reselling of long distance and compare that to the American market. Bell Canada was offering about 20 services when 2,000 services were available in the U.S. market. The price of long distance services has now been reduced by four times, but it is still three times higher than in the United States.

So when we open up to competition, I will bear in mind the same principle. The principles in the telecommunications business and the banking system are the same. When you are talking about going into other sectors, the questions that will come to my mind are: Will the big ones be better than the small ones? Will you offer more services and more refined and tailor-made services at a lower cost? You talk about consumers. This is the first time I have heard the banks talking so much about consumers. In the past they were talking and thinking about shareholders. This is probably the new trend.

When we make comparisons on the international scene, I tend to compare the U.S. and Canada with Europe and Japan.

Like my colleague on the other side, I believe that we certainly can be of help in lowering the barrier outside of the country. In the telecommunications business, my company was the first to penetrate the American market, with a lot of opposition by AT&T. They did not welcome us much. FCC was receiving the message that we had signed NAFTA and that there were supposed to be equal opportunity on both sides of the frontier. We are aware that

[Translation]

ont des fonds directement à leur disposition. Ce n'est pas très répandu chez nous. Il y a surtout des prêts garantis. Je vois peut-être les choses différemment. Je crois que les organisations bancaires doivent aider davantage ceux qui sont chargés d'élaborer la politique publique à l'égard des petites entreprises.

**M. Brock:** Premièrement, je pense qu'il existe un important réservoir de capital de risque pour le lancement d'entreprises plus importantes. Deuxièmement, si j'ai parlé de l'impôt, c'était seulement au niveau de l'entreprise et non pas des investisseurs.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Comme c'est la première fois que j'assiste officiellement à une réunion de ce comité, je tiens à dire que je me réjouis de me joindre aux autres sénateurs et aux représentants du secteur des finances avec qui nous allons devoir travailler pendant un certain temps. J'ai choisi de me joindre à ce comité parce que j'ai connu certains des problèmes mentionnés par le sénateur Grafstein. J'ai fait partie d'une entreprise téléphonique qui avait un chiffre d'affaires de 24 millions de dollars et qui était à l'époque une petite entreprise. Pendant plus de trois ans, nous avons eu des problèmes de financement parce que les factures devaient être payées dans les 30 jours. Les banques ne voulaient pas financer les comptes débiteurs et notre entreprise a dû réaliser plus de 100 millions de dollars de chiffre d'affaires avant de pouvoir résoudre ce problème. Ce service bancaire ne nous était pas offert.

Nous aurons bien d'autres sujets à aborder. Je pourrais peut-être vous aider à rédiger le mandat qui devrait être celui du système bancaire. Je n'ai pas de préjugés. Vous êtes certainement l'un des facteurs clés de la croissance du pays. Cependant, je ferai certaines allusions à un autre pays où la concurrence a été autorisée. Je veux parler de la revente de services téléphoniques interurbains et faire une comparaison avec le marché américain. Bell Canada offrait une vingtaine de services pendant que le marché américain en offrait 2 000. Le prix des appels interurbains a maintenant été réduit à quatre reprises, mais il reste trois fois plus élevé qu'aux États-Unis.

Par conséquent, lorsque nous nous sommes ouverts à la concurrence, le principe était le même. Les principes sont les mêmes dans le secteur des télécommunications et le secteur bancaire. Quand vous parlez de vous lancer dans d'autres secteurs, je me demande si les grandes compagnies seront meilleures que les petites. Si vous offrirez des services plus nombreux et mieux adaptés à un plus bas prix? Vous parlez des consommateurs. C'est la première fois que j'entends les banques parler autant des consommateurs. Par le passé, elles parlaient surtout de leurs actionnaires. C'est peut-être une nouvelle tendance.

Quand nous faisons des comparaisons internationales, j'ai tendance à comparer les États-Unis et le Canada avec l'Europe et le Japon.

Comme mon collègue d'en face, je crois que nous pourrions certainement faciliter les choses en abaissant les barrières. Dans le secteur des télécommunications, ma compagnie a été la première à pénétrer le marché américain, se heurtant à une vive opposition de AT&T. Nous n'étions pas les bienvenus. La FCC s'est fait dire que nous avions signé l'ALÉNA et que nous devions avoir les mêmes possibilités des deux côtés de la frontière. Nous savons que ce



*[Text]*

that is not always the case. It is probably our role to ensure that what we sign is happening in reality.

I believe that there is tremendous opportunity for banks to grow in that sector. We talk about globalization, and I am sure that many of the banks are doing well abroad.

With regard to public interest and balancing the investor or shareholder with the consumer and those who are using your services, how will going into other fields provide to the businesses, the consumers and the shareholders an advantage over any other country?

**Mr. Brock:** The simple answer is that in many other countries the evolution which we are talking about has long been in place and is proving to be quite successful. For example, in Germany the banks are in the same sectors in which we are in Canada and they are also insurance distributors.

**Senator Hervieux-Payette:** The caisse populaire is in the sector in Quebec and they are not providing excellent services. In the insurance industry they are providing exactly the same service. The only advantage I can see is that you can buy insurance at more points, but certainly not more products or at better prices.

**Mr. Brock:** The information which we have does not jive with what you are saying. We understand that the delivery of insurance by the caisse populaire has been very well received by consumers. I think you will find that the fact that they are into the business will fairly quickly lead to more options in the products. This has been the history. When the banks got into the mortgage business, there were suddenly a lot more options in residential mortgages.

Second, I am from a bank which is one of the world's leading lenders in the communications industry, so I have quite a lot of familiarity with that industry from a finance standpoint. There is a very big difference between the communications industry and the banking industry. Both are highly regulated. The former is regulated as to what return on equity it is allowed to achieve. Canadian banks are not. We are regulated, but there is no regulation that we are entitled to a certain return on equity every year.

As well, as soon as you move from a monopoly to a duopoly in the communications industry, the monopoly moves to a lot of new options in services, changes in pricing, et cetera. The consumer is welcoming that.

**Senator LeBreton:** I have a direct question which follows up on the questions of Senator Stratton and Senator Grafstein on the small business and relates particularly to female entrepreneurs. I want to know what the response of the Canadian Bankers Association is to a study done in early March by the Canadian Federation of Independent Business based on 11,000 completed questionnaires with regard to loans to female entrepreneurs. They point out that there is still discrimination against women,

*[Traduction]*

n'est pas toujours le cas. Nous avons sans doute pour rôle de veiller à ce que les accords que nous signons se traduisent par des réalités concrètes.

Je crois que les banques ont une énorme possibilité de croissance dans ce secteur. Nous parlons de la mondialisation et je suis certaine qu'un grand nombre de banques se débrouillent très bien à l'étranger.

En ce qui concerne l'intérêt public et l'équilibre à respecter entre les intérêts de l'investisseur ou de l'actionnaire et ceux du consommateur ou de l'utilisateur de vos services, en quoi le fait de se lancer dans d'autres domaines va-t-il avantager les entreprises, les consommateurs et les actionnaires par rapport à ceux des autres pays?

**M. Brock:** La réponse est tout simplement que, dans bien d'autres pays, l'évolution dont nous parlons s'est produite depuis longtemps et se révèle fructueuse. Par exemple, en Allemagne, les banques occupent les mêmes secteurs que les banques canadiennes et distribuent également de l'assurance.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** La caisse populaire occupe ce secteur au Québec et ne fournit pas d'excellents services. Les services offerts dans le secteur de l'assurance sont exactement les mêmes. Le seul avantage que je peux voir est que cela permet d'acheter de l'assurance à un plus grand nombre de points de vente, mais certainement pas plus de produits ou à un meilleur prix.

**M. Brock:** Nos renseignements ne correspondent pas à ce que vous affirmez. À notre connaissance, les services d'assurance offerts par la caisse populaire ont très bien été accueillis par les consommateurs. Vous constaterez sans doute que sa présence dans ce secteur va rapidement se traduire par une plus grande gamme de produits. C'est ce qui s'est passé jusqu'ici. Lorsque les banques sont entrées sur le marché des hypothèques résidentielles, les options offertes se sont soudain multipliées.

Deuxièmement, ma banque est l'un des principaux prêteurs mondiaux dans le secteur des communications et je connais donc bien cette industrie du point de vue financier. Il y a une différence énorme entre le secteur des communications et celui des banques. Les deux sont très réglementés. Le premier est réglementé quant au rendement qu'il peut obtenir sur son investissement. Ce principe ne s'applique pas aux banques canadiennes. Nous sommes réglementés, mais nous ne sommes pas limités, chaque année, à un certain rendement sur notre investissement.

Également, dès que vous passez d'une situation de monopole à un duopole dans le secteur des communications, vous voyez apparaître toutes sortes de nouvelles options sur le plan des services, des prix, et cetera. Cela plaît aux consommateurs.

**Le sénateur LeBreton:** Je voudrais poser une question à la suite de celles que le sénateur Stratton et le sénateur Grafstein ont posées au sujet des petites entreprises et c'est à propos des femmes chefs d'entreprise. Je voudrais savoir ce que l'Association des banquiers canadiens pense d'une étude réalisée au début de mars par la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, à partir de 11 000 questionnaires concernant les prêts aux femmes chefs d'entreprise. Cette étude souligne que les femmes restent



## [Texte]

that the refusal rate is higher even though the profile of the applicant is similar, and that women pay higher interest rates. They say:

It is high time that financial institutions opened their eyes and noted that, at the dawn of the 21st century, of phenomenon of the women who own a business is not marginal and deserves fair and honest treatment.

I have heard your answers. It is depressing to hear you talk about the capital available for small business. It is said, although it may be a myth, that the country operates on small business.

Have you studied this report? Do you agree or disagree with its findings? What is the response of the Canadian Bankers Association to it?

**Mr. Brock:** I am familiar with the report in very general terms. We have also conducted research on this subject. If I understand correctly, our findings were in fact the reverse, that women were finding it easier to get credit than were men.

**Senator Angus:** Where's the level playing field?

**Senator LeBreton:** We have been hearing this for a long time. Why did you not respond publicly? I have read a lot of reports on women entrepreneurs. It is true that women give a lot more thought before they venture into a small business, and therefore their rate of failure is lower. Women are not as big risk takers, so when they do make the decision to start a business they tend to be quite stable.

If you have conducted such a study, why do you not make it public?

**Mr. Brock:** I was briefed on this subject by one of my colleagues who appeared before the committee chaired by Mr. Zed, where he was confronted with the same questioning. He said that we have separately conducted research on this which does not agree with the CFIB findings, so I do not think it is conclusive.

**Mr. Shawn Cooper, Vice-President, Financial Institutions, Canadian Bankers Association:** The banks which appeared last week agreed to work with the Industry Committee to put together a definitive piece on this question. When the study came out, we took it very seriously, because it is of concern to us. We do not understand the results. They did surprise us, but we have agreed to work with the Industry Committee to come up with a definitive piece on that front.

**Senator LeBreton:** I have encountered women, as I am sure you have, who have literally been turned down or asked to get their husbands to sign even though they have more capital.

## [Translation]

victimés de discrimination, que le taux de refus est plus élevé dans leur cas même si elles présentent les mêmes caractéristiques que les autres demandeurs et que les femmes paient des taux d'intérêt plus élevés. Les auteurs de l'étude disent ceci:

Il est grand temps que les institutions financières ouvrent les yeux et se rendent compte qu'à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, les femmes chefs d'entreprise n'ont rien d'un phénomène marginal et méritent d'être traitées de façon équitable et honnête.

J'ai entendu vos réponses. Je trouve décourageant de vous entendre parler des capitaux à la disposition des petites entreprises. C'est peut-être un mythe, mais on dit que la petite entreprise est le moteur de l'économie nationale.

Avez-vous étudié ce rapport? Êtes-vous d'accord ou non avec ses conclusions? Qu'en pense l'Association des banquiers canadiens?

**M. Brock:** Je connais ce rapport dans ses grandes lignes. Nous avons également effectué des recherches sur la question. Si j'ai bien compris, nos conclusions étaient diamétralement opposées à savoir que les femmes avaient plus de facilité à obtenir du crédit que les hommes.

**Le sénateur Angus:** Hommes et femmes sont-ils sur un pied d'égalité?

**Le sénateur LeBreton:** C'est un problème dont nous entendons parler depuis longtemps. Pourquoi n'avez-vous pas répondu publiquement à ce rapport? J'ai lu un tas d'études sur les femmes chefs d'entreprise. Il est vrai que les femmes réfléchissent beaucoup plus que les hommes avant de se lancer dans une petite entreprise et que leur taux d'échec est donc plus bas. Les femmes ne sont pas aussi aventureuses et, quand elles prennent la décision de lancer une entreprise, elles ont tendance à être assez stables.

Si vous avez effectué ce genre d'étude, pourquoi ne pas la publier?

**M. Brock:** Un de mes collègues, qui a comparu devant le comité présidé par M. Zed, m'a parlé de la question lorsqu'il a dû lui-même y répondre. Il m'a dit que nous avions fait notre propre étude à ce sujet et que ses conclusions ne correspondaient pas à celles de la FCEI. Je ne crois donc pas que cette étude soit concluante.

**M. Shawn Cooper, vice-président, Institutions financières, Association des banquiers canadiens:** Les banques qui ont comparu la semaine dernière ont accepté de travailler en collaboration avec le comité de l'industrie afin de préparer quelque chose de concluant à ce sujet. Lorsque cette étude a été publiée, nous l'avons prise très au sérieux, car c'est une question qui nous préoccupe. Nous ne comprenons pas ses conclusions. Elles nous ont étonnés, mais nous avons accepté de collaborer avec le comité de l'industrie de façon à avoir des résultats précis à ce sujet.

**Le sénateur LeBreton:** J'ai rencontré des femmes, comme vous j'en suis sûre, à qui la banque a opposé un refus ou a demandé de faire signer leur mari, même si elles avaient davantage de capitaux.

*[Text]*

**Mr. Shawn Cooper:** There are two government-commissioned studies which came up with the reverse conclusion as well, that there was no discrimination at all. The first of those studies was commissioned by Industry Canada only a year or so ago. We do want to get to the source of the problem.

**Senator LeBreton:** I will be interested in the follow-up.

**Senator Meighen:** It seems to me, Mr. Brock, that while we are all in favour of competition, none of us know quite how to define it. You deal with that a little bit in your brief. The perception seems to be, rightly or wrongly, that the banks are very dominant and there is a fear, in some sectors, that if restrictions are lifted the banks will become totally dominant and the conclusion is that the competition will be severely lessened. You have referred to definitions of competition by the Bureau of Competition Policy, which may or may not be right. I think there is some work to be done here. It may well be that six big players can be more fierce competitors than 60 players. I am not quite sure how we can reach a conclusion on that. If you have any ideas on that I would love to hear them in due course.

I have two very narrow questions. In terms of insurance, I and others hear from the insurance industry, particularly the brokerage side of it, that one of the difficulties may well be that if banks sell some forms of insurance, such as travel insurance, as they do now to some extent, if they are allowed to sell more insurance products, that the level of sales expertise in the proper sense, the level of explanation, is not necessarily guaranteed. Insurance brokers have to pass examinations and all the rest of it.

Would the banks be agreeable that anyone selling insurance would have to be licensed and would have to demonstrate that they have the requisite qualifications?

My second question is with regard to CDIC. If CDIC were to be privatized, would the Canadian Bankers Association be in favour of risk premiums, in other words, different premiums for different banks depending on the perceived level of risk?

**Mr. Brock:** With regard to your first question on licensing salesmen for insurance, since we were given the power to distribute securities, all of our people engaged in that are required to take courses and pass exams to be qualified to distribute securities at branch levels. There are thousands of people in the banking system who have taken the same courses on the distribution of securities as have security salesmen in investment dealers.

In addition to that, when we got into the securities business I studied to become qualified to be a director of a securities company. For someone in their fifties, it is not an easy assignment to study and pass rather rigorous exams in a new industry. However, people went through all of that. They did it because they wanted to do it. They are excited about it. In addition, we just subjected all those people in our own bank to a refresher exam. We wanted to ensure that they are still as knowledgeable in this business as they were after taking their exams two or three years

*[Traduction]*

**M. Shawn Cooper:** Il y a deux études gouvernementales qui sont parvenues également à la conclusion opposée à savoir qu'il n'y avait aucune discrimination. La première de ces études a été réalisée pour le compte d'Industrie Canada il y a seulement un an. Nous voulons nous attaquer à la source du problème.

**Le sénateur LeBreton:** Je suivrai ce dossier de près.

**Le sénateur Meighen:** Monsieur Brock, j'ai l'impression que nous sommes tous pour la concurrence, mais qu'aucun d'entre nous ne sait vraiment la définir. Vous en parlez un peu dans votre mémoire. On semble penser, à tort ou à raison, que les banques dominent l'économie dans une très large mesure et que certains secteurs craignent que si les restrictions étaient levées, leur domination serait totale et la concurrence se trouverait sérieusement diminuée. Vous avez mentionné les définitions de la concurrence données par le Bureau de la politique de concurrence, qui peuvent être plus ou moins exactes. Je pense qu'il y a un certain travail à faire de ce côté-là. Il est possible que six grandes banques se livrent une concurrence plus féroce que 60. Je ne sais pas vraiment comment nous pourrions l'établir. Si vous avez des idées sur la question, j'aimerais beaucoup les entendre en temps voulu.

J'ai deux petites questions à vous poser. En ce qui concerne l'assurance, les compagnies d'assurance, et surtout les courtiers, nous disent que si les banques vendent de l'assurance comme l'assurance-voyage, ce qu'elles font déjà dans une certaine mesure, si elles sont autorisées à vendre davantage de produits d'assurance, le niveau de connaissances et d'explications ne sera pas nécessairement garanti. Les courtiers d'assurance doivent passer des examens et se soumettre à toutes sortes d'exigences.

Les banques seraient-elles d'accord pour que quiconque vend de l'assurance obtienne un permis et soit prêt à faire la preuve de ses qualifications?

Ma deuxième question concerne la SADC. Si la SADC était privatisée, l'Association des banquiers canadiens serait-elle pour des primes de risque, autrement dit, des primes différentes pour chaque banque en fonction du niveau de risque perçu?

**M. Brock:** Pour répondre à votre première question concernant l'obtention d'un permis pour la vente d'assurance, comme nous sommes autorisés à distribuer des valeurs mobilières, tous nos employés qui se consacrent à cette tâche doivent suivre des cours et passer des examens pour pouvoir distribuer des valeurs mobilières dans nos succursales. Il y a, dans le réseau bancaire, des milliers de personnes qui ont suivi les mêmes cours sur la distribution des valeurs mobilières au même titre que les vendeurs des courtiers en placement.

De plus, lorsque nous nous sommes lancés dans le commerce des valeurs mobilières, j'ai étudié pour obtenir les titres de compétence d'un directeur de maison de courtage en valeurs mobilières. Pour quelqu'un dans la cinquantaine, il n'est pas facile d'étudier et de subir des examens assez rigoureux dans un nouveau secteur. Cependant, nos employés ont subi tout cela. Ils l'ont fait parce qu'ils le voulaient. Cela les enthousiasme beaucoup. De plus, nous venons de soumettre tous ces employés de notre banque à un examen pour rafraîchir leurs connaissances.



*[Texte]*

ago. We want them to be qualified at the highest level if they are going to provide advice to our customers. The scenario is exactly the same for the insurance industry. People will have to study, become qualified and meet standards which are set for the distribution of insurance. The bench-mark for insurance brokers will probably be a starting point upon which the standards will be built.

**Senator Meighen:** I did not quite understand the conclusion. I understand that you, as a senior banker, would want your people to be well qualified. Do you have an objection in principle to a requirement that they be qualified?

**Mr. Brock:** On the contrary, we would not see it as a requirement but as a necessity.

**Mr. Shawn Cooper:** In fact, we are self-imposing it in our model code which should be out in a couple of months. A specific provision within that model code is the guarantee of education and training.

**Senator Meighen:** Education as defined by what?

**Mr. Brock:** By whatever industry standards are agreed upon.

**Senator Meighen:** By the insurance industry standards?

**Mr. Brock:** If those are the standards that are agreed upon and if they are deemed to be adequate.

**Senator Meighen:** By whom? By the legislator?

**Mr. Brock:** By the regulator.

Your second question was with regard to a proposal to introduce risk premiums. The perception here is that if CDIC introduced risk premiums, this would cause institutions which are being charged a premium to change their direction, correct their problems and get back on track. That sounds very practical and logical, but I have reservations about that. The introduction of a risk premium is a material event and the institution would have to publicize it. The act of publicizing the fact they were required to pay a premium will likely cause them serious difficulties.

**Senator Meighen:** Why would it have to be publicized?

**Mr. Brock:** Because it is a material event.

**Senator Meighen:** At the time?

**Mr. Brock:** Yes. I have just finished an extended term as an adviser to CDIC on this issue. Four of us have spent a considerable amount of time advising CDIC on how to evaluate risk rate financial institutions and deposit-taking institutions as a basis to develop a risk premium system. You can build the infrastructure of that, but when you select a specific institution and say that it has reached a quality standard which necessitates a risk premium, the act of introducing it would have to be disclosed to their depositors, and the act of disclosing it will likely create problems.

**Senator Meighen:** You are saying that there are other and better ways to force the institution to get its house in order.

*[Translation]*

Nous voulions être certains qu'ils connaissent toujours autant ce domaine que lorsqu'ils ont subi leurs examens il y a deux ou trois ans. Nous voulons qu'ils soient parfaitement compétents pour conseiller nos clients. Le scénario est exactement le même pour le secteur de l'assurance. Nos employés vont devoir étudier, se qualifier et répondre aux normes établies pour la distribution de l'assurance. La norme pour les courtiers d'assurance sera probablement le point de départ pour l'établissement de nos normes.

**Le sénateur Meighen:** Je ne comprends pas très bien ce qu'il faut en conclure. En tant que banquier, vous voudriez que vos employés soient parfaitement compétents. Voyez-vous une objection à ce qu'ils soient tenus d'établir leurs compétences?

**M. Brock:** Au contraire, nous voyons cela non pas comme un besoin, mais comme une nécessité.

**M. Shawn Cooper:** En fait, nous nous imposons ces normes dans notre code que nous devrions publier d'ici deux mois environ. Une disposition de ce code garantit un certain niveau d'éducation et de formation.

**Le sénateur Meighen:** Cette éducation est définie de quelle façon?

**M. Brock:** En fonction des normes communément acceptées dans l'industrie.

**Le sénateur Meighen:** Les normes du secteur de l'assurance?

**M. Brock:** Si telles sont les normes acceptées et si elles sont jugées adéquates.

**Le sénateur Meighen:** Par qui? Par le législateur?

**M. Brock:** Par l'organisme de réglementation.

Votre deuxième question concernait la mise en place de primes de risque. À notre avis, si la SADC instaurait des primes de risque, cela inciterait les institutions qui doivent payer cette prime à changer leur orientation, à corriger leurs problèmes et à retourner sur la bonne voie. Cela semble tout à fait pratique et logique, mais j'ai certaines réserves. L'imposition d'une prime de risque est un événement matériel et il faudrait que la banque le fasse savoir. En faisant savoir qu'elle doit payer une prime, elle s'attirera sans doute de sérieuses difficultés.

**Le sénateur Meighen:** Pourquoi devrait-elle le faire savoir?

**M. Brock:** Parce que c'est un événement matériel.

**Le sénateur Meighen:** À ce moment-là?

**M. Brock:** Oui. Je viens de terminer un mandat prolongé en tant que conseiller auprès de la SADC sur cette question. Avec trois collègues, j'ai passé énormément de temps à conseiller à la SADC quant à la façon d'évaluer le taux de risque des institutions financières et des institutions de dépôts afin de mettre sur pied un système de primes de risque. Vous pouvez construire ce genre d'infrastructure, mais quand vous choisissez une institution en disant que les normes de qualité où elle se situe nécessitent une prime de risque, c'est une chose qu'elle doit divulguer à ses déposants, ce qui va probablement lui causer des problèmes.

**Le sénateur Meighen:** Vous dites qu'il y a d'autres façons de forcer l'institution à assainir sa gestion.



[Text]

**Mr. Brock:** We endorse the suggestion made in the white paper that the regulator have the power to have management or directors, or both, removed.

**Senator Meighen:** That would be public, would it not?

**Mr. Brock:** It sure would.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Brock, for your presentation.

Will the witnesses from the Insurance Brokers Association to come forward, please.

The Insurance Brokers Association of Canada has produced a brief which has been distributed to members of the committee. Mr. Jones, I assume that you will begin. Please summarize your opening statement as briefly as possible so that we can get into a substantive discussion of the issues.

**Mr. Rod Jones, Vice-President, Insurance Brokers Association of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. With me today from the Insurance Brokers Association of Canada are JoAnne Brown, Executive Director and also an insurance broker from Ontario; Mr. Pierre Pelland, Vice-President and also an insurance broker from Quebec; Mr. André Bois, Legal Counsel and our Financial Institutions Consultant. I am a broker from Nova Scotia and chairman of the Financial Institutions Committee.

Honourable senators, thank you for this opportunity to appear before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to present the views of Canada's property and casualty insurance brokers and our employees.

The primary objective of the Insurance Brokers Association of Canada in this process is to do our best to ensure that several important features added to the financial institutions legislation and regulations in 1992 are maintained, and to recommend various technical improvements.

We have been mindful of the committee's terms of reference. In a separate paper which we submitted to the committee today, we outlined our thoughts about the current legislation and regulations. We have no substantial difficulties with how the current legislative and regulatory environment is performing.

We are provincially regulated. Unlike other members of the financial services industry, our concerns are somewhat narrowly focused. We are interested, in particular, in section 416 of the Bank Act and related regulations.

As you are no doubt aware, property and casualty insurance is governed by the same insurance legislation as life insurance. Our brief offers the committee concrete suggestions on several aspects of the legislation which we believe could still cause difficulty.

Financial institutions legislation is evolving and the industries affected are adapting to those changes. Perhaps new changes should not be considered until we are satisfied that the necessary fine tuning and testing of the 1992 reform is completed.

[Traduction]

**M. Brock:** Nous approuvons la suggestion formulée dans le Livre blanc et selon laquelle l'organisme de réglementation devrait pouvoir ordonner le limogeage de la direction, des administrateurs ou des deux.

**Le sénateur Meighen:** Ce serait public, n'est-ce pas?

**M. Brock:** Certainement.

**Le président:** Monsieur Brock, merci de votre exposé.

Je demande aux témoins de l'Association des courtiers d'assurances de bien vouloir s'avancer.

L'Association des courtiers d'assurances du Canada a préparé un mémoire qui a été distribué aux membres du comité. Monsieur Jones, je suppose que vous allez commencer. Veuillez résumer votre déclaration liminaire le plus brièvement possible afin que nous puissions discuter de ces questions.

**M. Rod Jones, vice-président, Association des courtiers d'assurances du Canada:** Merci, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui de JoAnne Brown, directrice générale et également courtier d'assurance en Ontario; M. Pierre Pelland, vice-président, et également courtier d'assurance au Québec; M. André Bois, conseiller juridique et notre conseiller relativement aux institutions financières. Je suis un courtier de Nouvelle-Écosse et je préside le comité des institutions financières.

Honorables sénateurs, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant le comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour présenter le point de vue des courtiers d'assurance des biens et des risques divers du Canada et de leurs employés.

Le but premier de l'Association des courtiers d'assurances du Canada est de veiller à ce que plusieurs éléments importants qui ont été ajoutés en 1992 à la législation et à la réglementation des institutions financières soient maintenus et de recommander diverses améliorations pratiques.

Nous avons pris bonne note du mandat du comité. Dans un autre document que nous vous avons remis aujourd'hui, nous exposons nos opinions au sujet de la législation et de la réglementation actuelles. Nous n'avons pas d'objection importante quant à l'application des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur.

Nous sommes réglementés par les provinces. Contrairement aux autres membres du secteur des services financiers, le champ de nos préoccupations est assez étroit. Nous nous intéressons particulièrement à l'article 416 de la Loi sur les banques et aux règlements connexes.

Comme vous le savez sans doute, l'assurance des biens et des risques divers est régie par la même législation que l'assurance-vie. Dans notre mémoire, nous faisons au comité des suggestions concrètes sur divers aspects de cette législation qui, selon nous, pourraient toujours causer des difficultés.

La législation concernant les institutions financières évolue et les secteurs touchés s'adaptent à ces changements. Peut-être faudrait-il s'abstenir d'envisager de nouveaux changements tant que nous n'aurons pas parfaitement mis au point et expérimenté les réformes de 1992.

*[Texte]*

As well, we would like to briefly convey a few ideas about concentration, independence and objectivity, privacy and harmonization.

We would like to review quickly the highlights of the brief we submitted to you today. First, some problems remain concerning the definition and consistency of important terms, such as insurance agent or broker, exclusive agent, group insurance, and the placing of insurance. We have offered the committee some specific suggestions on these key matters. We have also discussed these changes with Finance Canada and the Office of the Superintendent of Financial Institutions. We expect that these discussions will continue.

Second, we agree with members of this committee that care must continue to be taken to ensure that advancing technology does not allow unreasonable intrusions into consumer privacy.

Third, our members are obviously concerned that unfair competitive advantages could be created based on the use of private information gathered for other unrelated purposes.

Fourth, both the legislation and the regulations should carefully distinguish between activities which are promotional and those which are advisory. We have made some suggestions in this regard.

Fifth, all insurance intermediaries should be properly qualified and licensed and required to regularly upgrade their skills.

Sixth, federal policy is clear. The business of providing insurance brokerage services is not part of the business of insurance. This distinction must not change.

In our view, the interests of the consumer must come before all others. We therefore agree with your proposal that changes in the policy, legislative and regulatory environment, if required, should meet several defined tests.

With regard to the need for financial services industry to remain competitive, changes should meet the future needs of consumers by offering products and services at reasonable prices in a manner which is acceptable, and the rules should be fair and equitable. The playing field must be level.

Such an approach will help all who are participating in this consultation process to focus their attention in constructive directions. We shall be addressing these issues in considerable detail at other stages of the consultation process over the next couple of years.

We have also noted your concerns about the impact on consumers of further changes to the regulatory regime which may be considered. You astutely drew attention to the key issues: The use of personal information for purposes not originally intended, coercion and tied selling and free choice for consumers. Perhaps it is appropriate to apply a fourth test: At what cost to the consumer?

*[Translation]*

Nous voudrions également émettre brièvement quelques idées au sujet de la concentration, de l'indépendance et de l'objectivité, de la protection de la vie privée et de l'harmonisation.

Nous voudrions passer rapidement en revue les principales questions abordées dans le mémoire que nous vous avons remis aujourd'hui. Premièrement, la définition et l'utilisation de termes importants comme «agent d'assurance» ou «courtier», «agent exclusif», «assurance collective» et «souscription d'assurance» continuent à poser des problèmes. Nous avons fait au comité des suggestions précises à ce sujet. Nous avons également discuté de ces changements avec le ministère des Finances et le Bureau du surintendant des institutions financières. Nous nous attendons à ce que ces discussions se poursuivent.

Deuxièmement, nous sommes d'accord avec les membres du comité pour dire qu'il faut continuer à veiller à ce que les progrès technologiques ne se traduisent pas par des intrusions déraisonnables dans la vie privée des consommateurs.

Troisièmement, nos membres craignent, bien entendu, que l'utilisation des renseignements personnels recueillis à d'autres fins ne puisse conférer un avantage déloyal à la concurrence.

Quatrièmement, la loi et les règlements devraient faire la distinction entre les activités de promotion des ventes et les activités consultatives. Nous avons formulé quelques suggestions à cet égard.

Cinquièmement, tous les intermédiaires du secteur de l'assurance devraient posséder les qualifications nécessaires ainsi qu'un permis et être tenus de se perfectionner périodiquement.

Sixièmement, la politique fédérale est claire. Le courtage d'assurance ne fait pas partie du secteur de l'assurance. Cette distinction doit être maintenue.

À notre avis, les intérêts du consommateur doivent passer avant tout le reste. Nous sommes donc d'accord avec votre proposition selon laquelle les changements apportés à la politique et au cadre législatif et réglementaire doivent répondre à plusieurs critères bien définis.

En ce qui concerne la nécessité pour le secteur des services financiers de rester concurrentiel, les changements devraient répondre aux besoins futurs des consommateurs en leur offrant des produits et services à des prix raisonnables et d'une façon acceptable. Il faudrait également que les règles soient justes et équitables. Toutes les parties intéressées doivent être sur un pied d'égalité.

Cette approche aidera tous ceux qui participent à ce processus de consultation à centrer leur attention sur des orientations constructives. Nous devrions examiner ces questions très en détail aux autres étapes du processus de consultation au cours des deux années à venir.

Nous avons également pris note de vos préoccupations quant aux répercussions sur les consommateurs de nouveaux changements qui pourraient être apportés à la réglementation. Vous avez très bien attiré l'attention sur les questions clés, à savoir l'utilisation des renseignements personnels à des fins non prévues au départ, la coercition, les ventes liées et le libre choix pour les



*[Text]*

From our vantage point, these are clearly the issues which will dominate this discussion if it unfolds during the process leading up to a 1997 review. If it becomes appropriate, we would obviously welcome another opportunity to address this committee.

We would like to make a few brief comments on four issues: Concentration, independence and objectivity, consumer privacy, and harmonization. Some of these issues have been raised by this committee. They are also part of Finance Canada's assessment of the 1992 reforms.

Let us deal with concentration first. In Canada, the financial institutions industry has historically been inclined toward concentration — market control. For example, there are only six major banks. This amounts to an oligopoly. The bulk of financial institution activity and its decision-making processes are concentrated in one geographic area — Toronto. Similarly, economic and employment benefits are concentrated in the same area.

Similar concerns have been expressed by other industry representatives. Finance Canada and OSFI have also expressed their views about concentration. We are not only brokers, we are small businesses. As such, we are not opposed to streamlining, and we are certainly not opposed to competition. Financial institutions should have to compete on a level playing field instead of one skewed in their favour.

We do suggest, however, that we should be very mindful of the long-term effects of changes that are made in the short term. No one should jump too quickly to the conclusion that the requirements of Canadian consumers and small business owners will drive debate about further reforms to the financial services legislation. On this score, we think a healthy dose of scepticism is in order.

Moreover, we question whether further efforts to have the legislation reformed will be driven only by increasingly competitive international market conditions, or by the desire of Canada's financial institutions to dominate the financial services market more than they already do.

Second, we would like to offer a few comments on the important issue of independence and objectivity. This was brought to the forefront by a difference of opinion between ourselves and OSFI regarding implementation of section 468(1)(m) of the Bank Act.

From our perspective, the very nature of the relationship between the insurance intermediary and the consumer requires objectivity. It also requires that insurance intermediaries be properly qualified and licensed professionals.

Insurance brokers are duty bound to protect the interests of their clients. We are objective intermediaries who may be personally sued for not acting responsibly in the best interests of our clients.

*[Traduction]*

consommateurs. Peut-être faudrait-il appliquer un quatrième critère à savoir ce que cela coûtera aux consommateurs.

À notre avis, ce sont certainement les questions qui domineront cette discussion en attendant l'examen de 1997. Si vous le jugez utile, nous aimerions certainement avoir une autre occasion de prendre la parole devant votre comité.

Nous aimerions faire quelques brèves remarques au sujet de quatre questions: la concentration, l'indépendance et l'objectivité, la protection de la vie privée des consommateurs et l'harmonisation. Votre comité a déjà soulevé certaines de ces questions. Elles font également partie de l'évaluation des réformes de 1992 réalisée par le ministère des Finances.

Commençons par la concentration. Au Canada, le secteur des institutions financières a toujours été porté à une certaine concentration... un contrôle du marché. Par exemple, il n'y a que six grandes banques. Cela revient à un oligopole. La majeure partie des activités des institutions financières et de leurs décisions sont concentrées dans une région, celle de Toronto. Les avantages sur le plan de l'économie et de l'emploi se trouvent également concentrés dans cette même région.

D'autres représentants de l'industrie ont exprimé les mêmes préoccupations. Le ministère des Finances et le BSIF ont également fait connaître leurs opinions au sujet de la concentration. Nous sommes non seulement des courtiers, mais des petites entreprises. À ce titre, nous ne nous opposons pas à une rationalisation et certainement pas à la concurrence. Les institutions financières devraient être obligées de nous concurrencer sur un pied d'égalité au lieu d'être favorisées.

Toutefois, il ne faudrait pas perdre de vue les effets à long terme des changements apportés à court terme. Personne ne doit conclure trop rapidement que les besoins des consommateurs canadiens et des propriétaires de petites entreprises amèneront à envisager de nouvelles révisions de la législation sur les services financiers. À cet égard, nous pensons qu'un certain scepticisme s'impose.

De plus, nous nous demandons si de nouvelles réformes éventuelles seront motivées uniquement par la concurrence de plus en plus forte qui existe sur le marché international ou par le désir des institutions financières du Canada de dominer encore davantage le marché des services financiers.

Deuxièmement, nous aimerions faire quelques observations au sujet d'une question importante, celle de l'indépendance et de l'objectivité. Cette question a été soulevée à la suite d'une divergence d'opinion entre nous et le BSIF à l'égard de l'application de l'alinéa 468 (1) m) de la Loi sur les banques.

À notre avis, la nature même des relations entre les intermédiaires de l'assurance et le consommateur exige une certaine objectivité. Il faut que les intermédiaires de l'assurance soient des professionnels possédant les qualifications requises et un permis.

Les courtiers d'assurance ont le devoir de protéger les intérêts de leurs clients. Nous sommes des intermédiaires objectifs qui peuvent être poursuivis personnellement devant les tribunaux pour ne pas avoir agi au mieux des intérêts de nos clients.



## [Texte]

Therefore, insurance brokers are independent of the products they purchase on behalf of clients and place their clients' business in the market instead of selling insurance company products. Consumers rely on our independence and objectivity to guide them through the complex world of insurance, because it is necessary. This is a role we take very seriously.

Third, we would like to talk about consumer privacy. We have pointed out in the separate brief which we submitted today that we are pleased with the prohibition on the use of private consumer information for purposes not originally intended.

In a submission to this committee in April of 1993, we outlined our views on the protection of personal information and consumer privacy in some detail. One of the new issues which is worrisome is the increasing use of negative option marketing by financial institutions.

A specific situation arose recently which provides a good illustration of our concern in this regard. Perhaps during the question period it would be appropriate to discuss it.

Our position, as stated in our April 1993 brief, is that a harmonized, self-regulatory approach is the most appropriate and cost-effective method to deal with the use of personal information by the financial services industry.

Mr. Chairman, we are a long way from a solution — certainly a harmonized one — to this complex issue. We are also very aware that concern amongst consumers on this front, indeed amongst all of us, is growing.

There has been movement in the property and casualty services industry over the past two years. Insurance councils have been established in a number of jurisdictions to encourage and facilitate self-regulation in various areas, not the least of which is privacy of personal information.

Notwithstanding these efforts, it is important to remember that insurance brokers have, for many years, been guided by provincial privacy laws, where they exist, and industry codes of ethics. As an association, we are constantly striving to enhance the professionalism of property and casualty brokers in Canada.

The final issue is harmonization. Harmonization affects more than just efforts to establish policies concerning consumer privacy. One of the bigger examples is licensing of brokers. Another is the anomaly wherein in two provinces Credit Unions are involved in retailing insurance.

We are aware of the harmonization difficulties which already exist arising from the variety of regulatory regimes across the country. Our position is that we believe the federal government can work with industry and provincial governments in furthering initiatives to promote harmonization. Otherwise, self-regulation

## [Translation]

Par conséquent, les courtiers d'assurance sont indépendants vis-à-vis des produits qu'ils achètent au nom de leurs clients et leur rôle consiste à souscrire de l'assurance au lieu de vendre les produits d'une compagnie d'assurance. Les consommateurs comptent sur notre indépendance et notre objectivité pour les guider dans le monde complexe de l'assurance étant donné que c'est indispensable. C'est un rôle que nous prenons très au sérieux.

Troisièmement, nous voudrions parler de la protection de la vie privée des consommateurs. Dans l'autre mémoire que nous vous présentons aujourd'hui, nous nous réjouissons de ce qu'il soit interdit d'utiliser les renseignements personnels sur les consommateurs à des fins non prévues au départ.

Dans un mémoire que nous avons présenté au comité en avril 1993, nous faisons connaître nos opinions au sujet de la protection des renseignements personnels et de la vie privée des consommateurs. Un nouveau problème qui nous inquiète est le fait que les institutions financières recourent de plus en plus à une commercialisation négative.

Il s'est produit récemment une situation qui illustre bien nos préoccupations à cet égard. Peut-être pourrions-nous en discuter quand nous passerons aux questions.

Comme nous l'indiquions dans notre mémoire d'avril 1993, nous estimons qu'une autoréglementation harmonisée constitue la meilleure façon de résoudre le problème de l'utilisation que le secteur des services financiers fait des renseignements personnels.

Monsieur le président, nous sommes loin d'avoir trouvé une solution (en tout cas une solution harmonisée) à ce problème complexe. Nous savons également parfaitement que cela inquiète de plus en plus les consommateurs et même nous tous.

Une tendance s'est dessinée dans le secteur de l'assurance des biens et des risques divers depuis deux ans. Dans plusieurs provinces, on a établi des conseils de l'assurance pour favoriser et faciliter l'autoréglementation dans divers secteurs et notamment celui de la protection des renseignements personnels.

Malgré ces efforts, il ne faut pas oublier que les courtiers d'assurance ont été guidés, pendant de nombreuses années, par les lois provinciales sur la protection de la vie privée et les codes de déontologie de l'industrie. Notre association s'efforce constamment d'améliorer le professionnalisme des courtiers en assurance des biens et des risques divers au Canada.

La dernière question est celle de l'harmonisation. L'harmonisation ne consiste pas uniquement à déployer des efforts pour établir des politiques pour protéger la vie privée des consommateurs. L'un des meilleurs exemples est la délivrance de permis aux courtiers. Un autre est l'anomalie selon laquelle, dans deux provinces, les coopératives de crédit vendent de l'assurance au détail.

Nous sommes conscients des problèmes d'harmonisation déjà causés par l'existence de divers régimes de réglementation d'une région à l'autre du pays. Nous croyons que le gouvernement fédéral peut travailler de concert avec l'industrie et les provinces pour promouvoir l'harmonisation. Autrement, l'autoréglementa-

*[Text]*

may not work. We have evidence to share with you which suggests exactly that.

Senators, here is the bottom line as we see it: Let us fix the 1992 legislation and regulations and ensure that they are working effectively. Before government contemplates new changes, there should be a broadly focused study to ensure that the interests of Canadians are fully understood and that the solutions proposed address the real needs of consumers and the Canadian economy, not global corporate interests.

The issues are complex, and your task is daunting. Be assured of our continued support and best wishes.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Jones.

I was startled when I read on page 12 of your brief that the Office of the Superintendent of Financial Institutions has given a ruling which does not make it clear that the brokerage function must be independent of the insurance companies. I am surprised at that because when this committee was studying the bill it was crystal clear that we wanted the same arm's length relationship which you correctly point out in your brief exists in Quebec, and we understood that is what had been written into the law.

Are you telling me that in spite of what is in the law you have a ruling which is different from that?

**Mr. Jones:** Yes, Mr. Chairman. It is contained in a letter dated June 14, 1994, from our legal counsel, who received the interpretation from the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

**The Chairman:** It would be helpful for us to have that. I remember that specific debate. We specifically recommended a change in the wording of the first draft of the bill. I am surprised that it has been interpreted in a different manner. I thank you for bringing that to our attention.

Your basic view, as I understand it from your brief and your opening remarks, is that we should make some minor adjustments to the 1992 legislation without doing anything drastic, that we should wait for a few more years until we see how the current system ultimately shakes out before we go further. Is that the essence of your position?

**Mr. Jones:** Yes, that is correct.

**The Chairman:** You have recommended some minor changes with regard to cleaning up legislation, but fundamentally you are happy with this state of affairs at the present time?

**Mr. Jones:** Yes.

**Senator Sylvain:** I think that the consumers' point of view should be elaborated upon. You discussed the type of service consumers would receive if the banks were to sell through their branches, as opposed to the type of service they would get if they went into your office.

You elaborated very well the fact that an insurance broker deals from the clients' point of view rather than from the insurance companies' view.

*[Traduction]*

tion ne donnera peut-être pas de résultats. Nous en avons des preuves que nous pouvons vous communiquer.

Sénateurs, voici comment nous voyons les choses: améliorons la loi et les règlements de 1992 et veillons à ce qu'ils puissent être appliqués efficacement. Avant que le gouvernement n'envisage de nouveaux changements, il faudrait entreprendre une vaste étude pour s'assurer que les intérêts des Canadiens sont bien protégés et que les solutions proposées répondent aux besoins réels des consommateurs et de l'économie canadienne au lieu de servir les intérêts des multinationales.

Ces questions sont complexes et votre tâche est énorme. Soyez certains de notre soutien continu et nous vous adressons tous nos vœux de succès.

**Le président:** Merci, monsieur Jones.

J'ai été sidéré de lire, à la page 12 de votre mémoire, que le Bureau du surintendant des institutions financières a rendu une décision qui ne précise pas clairement que le courtier d'assurance doit être indépendant des compagnies d'assurance. Cela m'étonne étant donné que, lorsque nous avons étudié le projet de loi, il était parfaitement clair que nous voulions la même indépendance que celle qui existe au Québec, comme vous le soulignez dans votre mémoire, et nous pensions que c'est ce que prévoyait la loi.

Voulez-vous dire que, malgré ce qui figure dans la loi, vous avez obtenu une décision différente?

**M. Jones:** Oui, monsieur le président. Cela figure dans une lettre que notre conseiller juridique nous a adressée le 14 juin 1994 après avoir reçu l'interprétation du Bureau du surintendant des institutions financières.

**Le président:** Il serait utile que nous l'ayons. Je me souviens de ce débat. Nous avions bien recommandé de modifier le libellé de la première ébauche du projet de loi. Je m'étonne que ces dispositions aient été interprétées autrement. Je vous remercie de l'avoir signalé à notre attention.

D'après votre mémoire et votre déclaration liminaire, vous estimez que nous devrions nous contenter d'apporter quelques améliorations mineures à la législation de 1992, d'attendre quelques années de plus jusqu'à ce que nous voyions comment le système actuel se comporte avant d'aller plus loin. Est-ce l'essentiel de votre position?

**M. Jones:** En effet.

**Le président:** Vous avez recommandé quelques changements mineurs pour améliorer la loi, mais de façon générale, vous êtes satisfaits de la situation actuelle?

**M. Jones:** Oui.

**Le sénateur Sylvain:** Je pense qu'il faudrait examiner de plus près le point de vue du consommateur. Vous avez parlé du genre de service que le consommateur recevrait si les banques vendaient de l'assurance dans leurs succursales plutôt qu'en s'adressant à votre bureau.

Vous expliquez très bien le fait que le courtier d'assurance défend les intérêts du client plutôt que ceux de la compagnie d'assurance.



[Texte]

The person in the bank would have one type of product to sell. How does that compare to what happens when a client comes in to see you as a broker? Would you elaborate on that aspect of it from the consumers' point of view?

**Mr. Jones:** Insurance is not a commodity or a product which can be sold through an automated teller machine because there is so much diversity. There is standardization of individual policy forms, but the combination of forms to each person's individual needs is a very complex requirement which can only be fulfilled by sitting down face to face and analyzing the individual needs of the client and then designing a product to best meet those needs.

It is not so cut and dried that we can provide one product which will achieve all things for all people. Insurance brokers represent more than one insurance company in order that we can fulfil the needs of the consumer.

**Senator Sylvain:** The question of availability has also been brought up by some consumer groups. Banks have better hours now than they used to have. I can remember when they locked up at three o'clock in the afternoon and did not open until ten o'clock the next morning.

As I understand it, brokers, unlike doctors, still make house calls. I do not think the banks are into that yet, or perhaps they are. Can you explain how your service is more available to people than that of the one bank which has availed itself of the power to write insurance?

**Mr. Jones:** We are represented across the country by 23,000 brokerage firms. We are in all the small communities and do not deal by 1-800 telephone numbers from one location in the country. We access our clients on their individual needs.

We locate ourselves strategically in our own communities to best service the client. We have no aversion to meeting with clients at their place of business or residence to serve their needs. It is certainly not uncommon for us to be doing that after hours.

**Senator Stratton:** When the Credit Unions appeared before us they stated clearly that they have no problem competing with banks in the deposit and lending areas. As a matter of fact, they thought it relatively easy to compete in those areas.

With that in mind, do you not think that if the banks do get into the insurance industry your capabilities as small businessmen will enable you to compete with the insurance companies in that field and still beat them?

**Mr. Jones:** Frankly, we are not satisfied that we can. We feel that the pressure that can be imposed upon us will be of such a degree that we will not be able to bear it long enough to survive in the long term.

[Translation]

L'employé de banque aurait un type de produit à vendre. Quelle différence y aurait-il avec ce qui se passe quand un client vient vous voir en tant que courtier? Pourriez-vous nous en dire plus en vous plaçant du point de vue du consommateur?

**M. Jones:** L'assurance n'est pas une denrée ou un produit que l'on peut vendre à un guichet automatique étant donné qu'il y a toutes sortes de produits divers sur le marché. Les polices sont normalisées, mais les besoins de chacun sont si différents que l'on peut y satisfaire uniquement en évaluant les besoins individuels du client et en concevant le produit qui saura le mieux y répondre.

Il n'est nullement certain que nous pouvons fournir un produit qui répondra à tous les besoins de tout le monde. Les courtiers d'assurance représentent plus d'une compagnie d'assurance de façon à pouvoir répondre aux besoins du consommateur.

**Le sénateur Sylvain:** Certains groupes de consommateurs ont également soulevé la question de la disponibilité. Les banques ont maintenant amélioré leurs heures d'ouverture. Je me souviens de l'époque où elles fermaient à 3 heures de l'après-midi et ne rouvraient pas avant 10 heures le lendemain matin.

Si j'ai bien compris, contrairement aux médecins, les courtiers d'assurance font encore des visites à domicile. Je ne pense pas que les banques en soient arrivées là, mais peut-être que si. Pourriez-vous nous expliquer en quoi vos services sont plus accessibles au public que ceux d'une banque qui s'est prévalu du pouvoir de souscrire de l'assurance?

**M. Jones:** Nous sommes représentés aux quatre coins du pays par 23 000 maisons de courtage. Nous sommes présents dans toutes les petites localités au lieu de desservir l'ensemble du pays à partir d'un numéro 1-800. Nous répondons aux besoins particuliers de nos clients.

Nous situons nos bureaux à des emplacements stratégiques de façon à mieux servir la clientèle. Nous ne voyons pas d'inconvénient à rencontrer nos clients à leur bureau ou à domicile pour répondre à leurs besoins. Il nous arrive souvent de le faire après les heures normales de travail.

**Le sénateur Stratton:** Quand les coopératives de crédit ont comparu devant nous, elles nous ont dit clairement qu'elles ne voyaient pas d'objection à concurrencer les banques dans le domaine des dépôts et des prêts. En fait, elles trouvaient qu'il était relativement facile de les concurrencer dans ces domaines.

Dans cet esprit, ne pensez-vous pas que si les banques se lancent dans le secteur de l'assurance, les capacités que vous possédez en tant que petites entreprises vous permettront de concurrencer les compagnies d'assurance dans ce domaine et même de les battre?

**M. Jones:** Nous n'en sommes pas vraiment convaincus. Nous estimons que les pressions qui peuvent nous être imposées seront telles que nous ne pourrions pas survivre à long terme.



[Text]

There was some evidence about the caisses populaires getting into the insurance business in Quebec. They were able to offer low prices to entice customers into their offices until the demise of the brokerage firms in the province.

Ultimately, they had to increase the cost in order to continue in the business. They were subsidizing during the introduction of the program in their industry. I do not believe that we can sustain that for a long term.

**Senator Stratton:** You have the ability to offer a wider range of services with more personal attention to individual needs and requirements. Would you not be able to compete on the basis of providing service along with a competitive price?

**Mr. Jones:** It depends on the price differential. There is no question that customers are driven by price. We must recognize that there will be a natural tendency for the banks to draw customers through their existing data base, even though there may be some prohibition to doing that. It is difficult to put up a wall inside a bank to eliminate that.

We are not satisfied that you can prohibit the transfer of information in the long term to ensure fair competition between ourselves and the banks.

**Senator Angus:** The association which you represent is the Insurance Brokers Association of Canada, IBAC?

**Mr. Jones:** Yes.

**Senator Angus:** There is also RIBO, the Registered Insurance Brokers of Ontario. Are all of the 23,000 brokers encompassed in one or more of these associations?

**Mr. Jones:** There are certainly more brokers than the 23,000 to which we refer. Those are the members of our trade association. We represent 12 member trade associations, including one in each province in the country, exclusive of Quebec and Ontario, where there are individual associations, for various reasons. Our member associations represent members in their own jurisdiction.

We represent in excess of 60 per cent of the brokerage offices operating in the entire country. RIBO, as an example, is a licensing regulatory body that monitors the proper qualifications required to operate within the province of Ontario. We are looking out for the interests of brokers through promotion of education, quality of standards of operation, ethics issues, et cetera.

**Senator Angus:** There are some large brokers like Marsh & McLennan, Dale Parizeau and Reed Stenhouse, and then there are thousands of smaller ones.

**Mr. Jones:** That is correct.

**Senator Angus:** Do you represent both large and small brokers?

**Mr. Jones:** Yes.

**Senator Angus:** Their interests are fundamentally the same?

**Mr. Jones:** They are exactly the same.

[Traduction]

Les caisses populaires se sont lancées dans le commerce de l'assurance au Québec. Elles ont pu offrir des bas prix pour attirer les clients dans leurs bureaux en attendant l'effondrement des cabinets de courtage de la province.

En fin de compte, elles ont dû augmenter leurs tarifs pour poursuivre leurs activités. Lorsqu'elles ont lancé ce programme, elles l'ont subventionné. Je ne crois pas que nous puissions tenir le coup très longtemps.

**Le sénateur Stratton:** Vous avez la possibilité d'offrir un plus vaste éventail de services en prêtant davantage attention aux besoins particuliers de vos clients. Ne pourriez-vous pas fournir un meilleur service à un prix concurrentiel?

**M. Jones:** Tout dépend de la différence de prix. Il est certain que les clients se laissent influencer par les prix. Nous devons reconnaître que les banques ont naturellement tendance à attirer les clients en se servant de leurs bases de données, même s'il peut y avoir des interdictions à cet égard. Il est difficile de dresser un mur à l'intérieur d'une banque pour l'empêcher complètement.

Nous ne sommes pas convaincus que vous puissiez interdire le transfert de données à long terme pour assurer une concurrence loyale entre nous et les banques.

**Le sénateur Angus:** L'association que vous représentez est l'Association des courtiers d'assurances du Canada, n'est-ce pas?

**M. Jones:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Il y a également RIBO, la *Registered Insurance Brokers of Ontario*. Les 23 000 courtiers font-ils partie d'une ou plusieurs de ces associations?

**M. Jones:** Il y a certainement davantage de courtiers que les 23 000 dont nous parlons. Ce sont les membres de notre association professionnelle. Nous représentons 12 associations professionnelles membres dont une dans chaque province, à l'exclusion du Québec et de l'Ontario, où il y a des associations distinctes pour diverses raisons. Nos associations membres représentent les membres de leur propre juridiction.

Nous représentons plus de 60 p. 100 des maisons de courtage du pays. La RIBO, par exemple, est un organisme de réglementation qui s'assure que les courtiers possèdent les qualifications requises pour exercer leur profession en Ontario. Nous défendons les intérêts des courtiers en cherchant à promouvoir l'éducation, la qualité des normes professionnelles, la déontologie, et cetera.

**Le sénateur Angus:** Il y a de grosses maisons de courtage comme *Marsh & McLennan*, *Dale Parizeau* et *Reed Stenhouse* ainsi que des milliers de petites.

**M. Jones:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Représentez-vous autant les gros que les petits courtiers?

**M. Jones:** Oui.

**Le sénateur Angus:** Leurs intérêts sont essentiellement les mêmes?

**M. Jones:** Exactement les mêmes.

[Texte]

**Senator Angus:** The main issue which I sense being talked about is the issue of the banks possibly getting into insurance and that when they do there may not be a role for the broker. My understanding is that the banks becoming involved in personal line products is not a bad thing. I understand that there is a large percentage of uninsured, but potentially insurable, personal lines risks and that this will not interfere with your business too much.

**Mr. Jones:** We are not necessarily convinced of that. We believe that there is a high percentage of people who are insuring their fixed assets, probably by requirement from lending institutions for protection of their credit.

As the issue exists right now, one bank is marketing insurance on a direct marketing basis. We do not have a problem with that. We have competed for a long time with direct writing insurance companies, and that has not been an issue for us. The problem arises when they are given the opportunity to retail it directly from their branches.

**Senator Angus:** Apart from the technical changes to the section of the Bank Act to which you referred, you are quite comfortable now. What specifically should we be wary of? Can you give me one main area that would damage the quality of the products available for the insureds?

**Mr. Jones:** Our ultimate concern is that if the banks specifically are given an opportunity to market insurance through their branches, there will be very little opportunity to control the method by which that marketing is done. It will ultimately take away the consumers' freedom of choice.

**Senator Angus:** It is my understanding that getting into the credit card business, et cetera, is not a big preoccupation of the brokerage business.

**Mrs JoAnne C. Brown, Executive Director, Insurance Brokers Association of Canada:** We work 90 per cent of the time in the property casualty insurance business. That is our focus. We do not have expertise in the long-term investment business. Although there has been a push to force brokers to sell financial items, that is just not our expertise. We are concerned about being forced to do something which is simply not within our expertise and qualification.

**Senator Angus:** One of the principles we strive for in our financial services industry is competition. Am I correct that the insurance brokerage business is the last bastion of real old fashioned laissez-faire in competition?

**Mr. Jones:** You are absolutely right. We freely compete with each other, but we continue to exist. We have a unique base. Although we are strong competitors with one another, we also exist cooperatively with one another. That enhances the relationship and ultimately the future of the brokerage industry.

**Senator LeBreton:** Other witnesses before this committee have made the point that perhaps the proper impact study has not been done on the 1992 changes. I worry about competition,

[Translation]

**Le sénateur Angus:** La principale question dont nous parlons ici je crois est que les banques vont peut-être se lancer dans le secteur de l'assurance et que le courtier n'aura peut-être plus de rôle à jouer. D'après ce que j'ai compris, si les banques se lancent dans la vente de produits personnels, ce ne sera pas une mauvaise chose. Il y a un pourcentage important de risques personnels non assurés, mais assurables et cela ne devrait pas trop vous nuire.

**M. Jones:** Nous n'en sommes pas convaincus. Nous croyons qu'un pourcentage important de gens assurent leur actif fixe, sans doute parce que les institutions prêteuses les y obligent pour protéger leur crédit.

Il y a déjà une banque qui vend directement de l'assurance. Nous n'y voyons pas d'objection. Cela fait longtemps que nous concurrençons les compagnies qui souscrivent directement des polices d'assurance et cela ne nous a pas posé de problème. Le problème se pose si les banques peuvent vendre l'assurance directement dans leurs succursales.

**Le sénateur Angus:** À part les changements à l'article de la Loi sur les banques que vous avez mentionné, vous êtes assez satisfait de la situation actuelle. De quoi faudrait-il s'inquiéter? Pourriez-vous m'indiquer un secteur dans lequel la qualité des produits offerts aux assurés risquerait d'en souffrir?

**M. Jones:** Nous craignons surtout que si les banques peuvent vendre de l'assurance dans leurs succursales, il ne sera pas vraiment possible de contrôler la façon dont cette commercialisation sera faite. Cela finira par enlever au consommateur sa liberté de choix.

**Le sénateur Angus:** Si j'ai bien compris, les courtiers d'assurance n'ont pas particulièrement envie de se lancer dans le secteur des cartes de crédit, et cetera.

**Mme JoAnne C. Brown, directrice générale, Association des courtiers d'assurances du Canada:** Nous travaillons à 90 p. 100 dans le secteur de l'assurance des biens et des risques divers. C'est ce qui nous intéresse surtout. Nous ne sommes pas compétents dans le secteur des placements à long terme. On a exercé des pressions pour forcer les courtiers à vendre des instruments financiers, mais cela ne fait pas partie de notre champ de compétence. Nous craignons d'être forcés à faire quelque chose qui est en dehors de notre champ de compétence et de nos qualifications.

**Le sénateur Angus:** L'un des principes que nous nous efforçons d'établir pour le secteur des services financiers est celui de la concurrence. Ai-je raison de dire que le secteur du courtage d'assurance est le dernier bastion du laissez-faire à l'ancienne mode en ce qui concerne la concurrence?

**M. Jones:** Vous avez parfaitement raison. Nous nous concurrençons librement les uns les autres, mais nous continuons d'exister. Nous avons une base unique. Nous nous concurrençons fortement les uns les autres, mais nous collaborons également. Cela améliore nos relations et, finalement, l'avenir de notre secteur.

**Le sénateur LeBreton:** D'autres témoins nous ont dit qu'on n'avait peut-être pas fait suffisamment étudié les répercussions des changements de 1992. Je me soucie de la concurrence, de la



[Text]

consumer awareness, and the banks moving into the insurance business. I believe the witness previous to you said that they would have people skilled in matters of insurance, which scares me a little. I am concerned about the lowly consumer attempting to secure a bank loan. If the bank wants to sell the consumer insurance, the person may not dare to challenge the bank and therefore not have a chance to shop around for competitive prices.

Has your association done an impact study on this? What does it mean for jobs in small business? A witness previously before the committee was an advocate of financial consumers associations. This gentleman has been on television advocating this and there seems to be some interest in it. I would like your views on that as well.

**Mr. Jones:** First, there is a serious impact on small business from an employment standpoint. As I explained earlier, I am not convinced that we can sustain a long-term fight with the ultimate adversary.

We can evidence that again from the past experience in Quebec. When the caisse populaire started into the insurance brokerage business, they had 2,350 independent insurance brokerage offices in the province. Today they have 1,650. That is a pretty clear sign. That occurred under less strain than would exist if five or six major banks were competing.

**Senator LeBreton:** It is true that consumers are basically lazy sometimes as well.

**Mr. Jones:** Yes.

**Senator LeBreton:** What are your views on a financial consumers association to inform consumers of services, prices, et cetera?

**Mr. Pierre Pelland, Vice-President, Insurance Brokers Association of Canada:** We hear people say that tied selling can be regulated and that people will not be coerced. However, you know as well as I that many consumers are not equal partners with their banker. They feel inferior. You cannot regulate the perception of consumers when they are dealing with what they perceive to be a superior. That is the danger.

**Senator LeBreton:** Do you see some value in a financial consumers association which would fully inform people about services?

**Ms Brown:** It is an important issue. Part of the problem is that we are not really hearing from the consumer. I believe that it is very important to have a true voice of the consumer.

**The Chairman:** Mr. Pelland, your statement that you cannot regulate the way people feel in a situation is a very compelling illustration. It grasps the essence of the problem in a way which has not been put so clearly before.

[Traduction]

sensibilisation des consommateurs et de l'entrée des banques dans le secteur de l'assurance. Le témoin précédent a dit, je crois, que les banques auraient des spécialistes de l'assurance, ce qui me fait un peu peur. Je m'inquiète pour le modeste consommateur qui cherche à obtenir un prêt bancaire. Si la banque veut lui vendre de l'assurance, il n'osera pas refuser et il n'aura donc pas l'occasion d'aller chercher des prix concurrentiels ailleurs.

Votre association a-t-elle étudié la question? Quelles en sont les conséquences pour l'emploi dans le secteur de la petite entreprise? Un des témoins qui a comparu devant le comité était un défenseur des associations de consommateurs de services financiers. Ce monsieur en a parlé à la télévision et la question semble susciter un certain intérêt. J'aimerais savoir également ce que vous en pensez.

**M. Jones:** Premièrement, cela a de graves conséquences pour les petites entreprises du point de vue de l'emploi. Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, je ne suis pas convaincu que nous puissions lutter à long terme contre un tel adversaire.

L'expérience québécoise nous en donne encore la preuve. Quand la caisse populaire s'est lancée dans le courtage d'assurances, il y avait au Québec 2 350 courtiers d'assurance indépendants. Aujourd'hui, il n'y en a plus que 1 650. C'est un signe assez clair. Cela s'est produit alors que les pressions étaient moins fortes que si cinq ou six grandes banques vous faisaient concurrence.

**Le sénateur LeBreton:** Il est vrai que les consommateurs sont parfois paresseux.

**M. Jones:** Oui.

**Le sénateur LeBreton:** Que pensez-vous d'une association de consommateurs de services financiers qui informerait les consommateurs des services, des prix, et cetera?

**M. Pierre Pelland, vice-président, Association des courtiers d'assurances du Canada:** Certains prétendent que les ventes liées peuvent être réglementées et que les clients ne feront l'objet d'aucune pression. Cependant, vous savez aussi bien que moi que de nombreux consommateurs ne sont pas sur un pied d'égalité avec leurs banquiers. Ils se sentent inférieurs. Vous ne pouvez pas réglementer la perception des consommateurs qui traitent avec quelqu'un qu'ils considèrent comme supérieur à eux. C'est là que réside le danger.

**Le sénateur LeBreton:** Voyez-vous un intérêt à avoir une association de consommateurs de services financiers qui informerait pleinement les gens des services existants?

**Mme Brown:** C'est une question importante. Le problème est dû en partie à ce que nous n'entendons pas vraiment le point de vue des consommateurs. Je crois très important que quelqu'un exprime vraiment ses opinions.

**Le président:** Monsieur Pelland, vous dites qu'on ne peut pas réglementer la perception des gens et c'est là un exemple très éloquent. Jamais le problème n'avait été décrit aussi clairement.



[Texte]

**Senator Meighen:** This committee has heard a great deal about competition and concentration. We heard much this morning about the fact that there are six big banks and the possibility that six people could be remarkably dominant in making fundamental financial decisions in this country.

As I understand, there has also been consolidation in the insurance industry, the people from whom you buy the best product for your client, the consumer. Is it reaching a problem stage yet? Do you still have the breadth and depth of choice that you would like? Do you think you will have greater choice or lesser choice if present trends continue?

I do not know whether you can take credit for this or not, but there have been some aborted ventures into the insurance field by the banks in recent days and weeks. I have in my hand a newspaper article about one bank pulling out of car insurance. Do you see that as a trend? That is to say, do you see that they determined that they are really not suited for that business and had best not venture into those waters?

**Mr. Jones:** Frankly, the easiest answer to your second question is set out in the last line of the article to which you refer, which states that the move is toward term insurance because it is a simple product. As I explained earlier, the complexities of property and casualty insurance are such that it takes qualified people — not just licensed people, but truly qualified people — to be able to do a proper job for the consumer. Perhaps the banks are taking a second look at that issue.

With respect to the choice from the concentration of insurance companies, we do not see it as a problem. We still think there is great opportunity out there. In fact, in some ways, perhaps, it is a strengthening of the insurance industry by the fact that some peripheral players, as you termed it, have been able to come together as a group in some cases, or by necessity, as a result of outside interests.

That is not a problem because the insurance industry has had involvement from outside insurance companies, for example British and U.S.-owned, through its entire history. We have not been operating exclusively with Canadian-owned insurance companies. However, they carry out their business exclusively in Canada in a different manner than they do in other countries. We do not see it as a problem.

**Senator Meighen:** In your view, is that because of regulation?

**Mr. Jones:** No, it is because of market conditions. The simple geography of our country dictates that they have to do business in a different form here than they do in other countries.

**Senator Hervieux-Payette:** You are a distribution network and, as a result, evaluate products. What would you think of the banks putting together an insurance product but not distributing it, and using your group as the distributor? You have the

[Translation]

**Le sénateur Meighen:** Notre comité a beaucoup entendu parler de la concurrence et de la concentration. Ce matin, il a été longuement question du fait qu'il y a six grandes banques et que six personnes pourraient donc dominer les décisions financières fondamentales au Canada.

Si j'ai bien compris, il y a également eu une concentration dans le secteur de l'assurance, chez ceux à qui vous achetez les meilleurs produits pour votre client, le consommateur. Cela commence-t-il à poser un problème? Avez-vous encore la liberté de choix que vous souhaitez avoir? Pensez-vous que si les tendances actuelles se poursuivent, votre choix s'élargira ou s'amenuisera?

J'ignore si vous y êtes pour quelque chose ou non, mais récemment, les banques ont tenté, sans succès, de se lancer dans le domaine de l'assurance. J'ai sous la main un article de journal qui parle d'une banque qui a abandonné l'assurance automobile. Pensez-vous qu'il s'agit d'une tendance? Autrement dit, les banques ont-elles conclu, selon vous, qu'elles n'étaient pas faites pour ce genre d'activité et qu'elles avaient intérêt à ne pas s'aventurer sur ce terrain?

**M. Jones:** La réponse à votre deuxième question figure à la dernière ligne de l'article que vous citez où il est dit que les banques s'orientent vers l'assurance temporaire parce que c'est un produit simple. Comme je l'ai expliqué tout à l'heure, l'assurance des biens et des risques divers est tellement complexe qu'il faut être spécialisé dans ce domaine et pas seulement posséder un permis pour pouvoir faire du bon travail. Les banques réexaminent peut-être la question.

Quant au choix qui résulte de la concentration des compagnies d'assurance, nous ne voyons pas de problème de ce côté-là. Nous pensons toujours que cela offre de grosses possibilités. À certains égards, le secteur de l'assurance se trouve même renforcé du fait que certains intervenants périphériques, comme vous les avez appelés, ont pu se regrouper, parfois par nécessité, en raison d'intérêts extérieurs.

Ce n'est pas un problème étant donné que des compagnies d'assurance étrangères, par exemple britanniques et américaines, ont toujours joué un rôle dans notre secteur de l'assurance. Nous n'avons pas travaillé exclusivement avec des compagnies canadiennes. Cependant, ces compagnies étrangères mènent leurs affaires au Canada d'une autre façon qu'à l'étranger. Nous ne voyons pas de problème à cet égard.

**Le sénateur Meighen:** À votre avis, est-ce en raison de la réglementation?

**M. Jones:** Non, c'est à cause des conditions du marché. En raison de la géographie de notre pays, elles doivent mener leurs affaires chez nous d'une autre façon qu'à l'étranger.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous êtes un réseau de distribution et vous évaluez donc les produits. Que penseriez-vous d'une formule selon laquelle les banques offriraient un produit d'assurance, mais sans en assurer la distribution dont c'est vous

**[Text]**

expertise. You could evaluate the product and, if they have a better product, you would probably be ready to sell it.

You oppose banks having privileged access to consumers. That is what really bothers you. You believe that they are not in the position to offer the best product because they do not have the expertise which you have. In Quebec, we are well served by the brokers.

If we cannot bring in competition by having the banks develop insurance products, how does the insurance industry see that being done?

**Mr. Jones:** Frankly, as brokers, we always welcome new opportunities. If another insurer decided they wanted to get into the business, we would welcome the opportunity to remarket those products on their behalf as well.

**Senator Hervieux-Payette:** I am sorry that the representatives of the Canadian Bankers Association have left, because I would like to have asked if they would be interested in entering into such a market, but through the right door. We are talking about institutions versus professions. We are not talking about the same type of business, Mr. Chairman. The number of brokers in Quebec has been reduced.

To my knowledge the banks sell simplistic products with very limited training of their staff. I agree with you that the senior citizens entering into banks and the caisse populaire — an institution which was born at almost the same time as Quebec — are not in a position to evaluate that service when compared to another service. Of course, they go to the caisse populaire more often than they go to their insurance brokers.

**Mr. Jones:** For the benefit of my confrère, Mr. Pelland, I am pleased to hear you say that the insurance brokers are serving their clients well in the province of Quebec. I can assure you that brokers are doing equally as good a job in the rest of the country, and will continue to do so.

**The Chairman:** In your brief and in your opening remarks you touched on a number of issues related to consumer privacy and confidentiality. Your association actually deals with real consumers across the country all the time. My guess is that your assessment of what is going on at the consumer level is likely to be more concrete than what other people who may choose to comment on it before the committee may have to say.

I would ask you to keep an eye on that issue for us and, from time to time, let us know how it goes. It is one thing to say that something may theoretically be a problem. However, if it is not really a problem with consumers, then something should not be done about it, as opposed to other things which we may not know about and about which something should be done.

Given your grass roots network, if you see anything with respect to consumer privacy which you think we ought to be looking at, or if you see proposals from any other player in the industry heading in a direction which you think is not in the best interests of consumers, I would ask you to let us know through your association.

**[Traduction]**

qui seriez chargés? Vous êtes les experts. Vous pourriez évaluer le produit et, si celui des banques est meilleur, vous seriez sans doute prêts à le vendre.

Vous vous opposez à ce que les banques aient un accès privilégié aux consommateurs. C'est ce qui vous tracasse vraiment. Vous croyez qu'elles ne sont pas en mesure d'offrir le meilleur produit parce qu'elles n'ont pas vos compétences. Au Québec, nous sommes bien servis par les courtiers.

Si nous ne pouvons pas augmenter la concurrence en laissant les banques mettre au point les produits d'assurance, comment le secteur de l'assurance envisage-t-il de le faire?

**M. Jones:** En tant que courtiers, nous sommes toujours prêts à accepter de nouvelles possibilités. Si un autre assureur décidait de se lancer dans ce domaine, nous serions prêts à commercialiser ses produits pour lui également.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je regrette que les représentants de l'Association des banquiers canadiens soient partis, car j'aurais voulu leur demander s'ils seraient prêts à entrer dans ce genre de marché, mais par la bonne porte. Nous parlons ici des institutions par opposition aux professions. Ce n'est pas le même genre d'activité, monsieur le président. Le nombre de courtiers a diminué au Québec.

À ma connaissance, les banques vendent des produits simplistes avec un personnel dont la formation est très limitée. Je reconnais que les personnes âgées qui vont à la banque ou à la caisse populaire (une institution qui est née presque en même temps au Québec) ne sont pas en mesure de comparer ce service avec un autre. Bien entendu, elles vont à la caisse populaire plus souvent que chez leur courtier d'assurance.

**M. Jones:** Pour la gouverne de mon confrère, M. Pelland, je me réjouis de vous entendre dire que les courtiers d'assurance servent bien leurs clients au Québec. Je peux vous assurer que les courtiers font un aussi bon travail dans le reste du pays et qu'ils continueront à le faire.

**Le président:** Dans votre mémoire et dans votre déclaration liminaire, vous avez abordé plusieurs questions concernant la protection de la vie privée et des renseignements personnels. Votre association fait constamment affaire avec de vrais consommateurs des quatre coins du pays. Je suppose que votre évaluation de ce qui se passe au niveau des consommateurs sera plus concrète que celle d'autres personnes qui pourraient nous en parler.

Je vous demanderais de surveiller la situation de près et de nous faire savoir périodiquement comment elle évolue. On peut dire qu'en théorie une chose peut poser un problème, mais si ce n'en est pas vraiment un pour les consommateurs, nous ne devrions pas intervenir à cet égard plutôt que sur d'autres aspects dont nous ne sommes peut-être pas conscients et auxquels il faudrait remédier.

Étant donné votre réseau bien ramifié, si vous constatez que la protection de la vie privée pose des problèmes que nous devrions examiner ou si vous voyez que les propositions d'autres intervenants de l'industrie vont dans une direction qui ne sert pas les intérêts des consommateurs, je vous demanderais de nous le faire savoir par l'entremise de votre association.



[Texte]

**Ms Brown:** We would be pleased to do that, Mr. Chairman. We have a couple of cases we may be able to leave with you this morning.

**The Chairman:** Thank you for coming. We appreciate your brief.

I would now ask the representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants to come to the table.

Mr. Rutledge, thank you for coming, along with your colleagues. May I ask you to begin by introducing your colleagues and proceed to what I hope will be a fairly brief opening statement so that we can begin to ask you questions.

**Mr. Graeme K. Rutledge, Chair, Canadian Institute of Chartered Accountants Financial Institutions Reform Study Group:** Thank you Mr. Chairman and senators. The Canadian Institute of Chartered Accountants appreciates the opportunity to appear before you today to discuss some developments in the Canadian financial system since the 1992 legislative reforms.

With me today are David Ross, who is a member of the Financial Institutions Reform Study Group; John Carchrae, who is a CICA Assistant Director, Accounting Standards; and Sylvia Smith, a CICA Assistant Director, Auditing Standards.

Our written submission, which was sent to you in advance, focuses on two key issues. They are corporate governance and financial reporting. I do not propose to review our recommendations in detail. However, there are two points I should like to emphasize.

First, the CICA believes that the 1992 legislative reform has improved the working relationships and communications between directors, internal auditors, actuaries and external auditors.

Second, one of the main themes underlying our recommendations is that expansion of the role played by directors and auditors, within certain parameters, will lead to better corporate governance and thus a safer, more secure system.

First, I will deal with the expansion of the role of directors. We understand that one of your objectives in addressing financial institutions legislation reform is to minimize financial institution failures by better protecting the interests of depositors and policyholders. If that is to happen, the role of directors will need to be expanded so that they explicitly address the interests of depositors and policyholders, as well as shareholders.

This will result in directors requesting more information from management. Directors will need to have a better understanding of management strategies, the assumptions and risks that underlie these strategies, and the future financial impact of current decision making.

They will also need to understand how the risks of the business are monitored and controlled. Therefore, directors will have to

[Translation]

**Mme Brown:** Nous le ferons avec plaisir, monsieur le président. Nous aurions un ou deux cas que nous pourrions vous soumettre ce matin.

**Le président:** Merci d'être venus. Nous vous remercions de votre mémoire.

Je vais maintenant demander aux représentants de l'Institut canadien des comptables agréés de bien vouloir s'avancer.

Monsieur Rutledge, merci d'être venus, vous et vos collègues. Je vous demanderais de nous présenter d'abord vos collègues et de nous faire ensuite une déclaration liminaire assez brève afin que nous puissions commencer à vous poser des questions.

**M. Graeme K. Rutledge, président, Institut canadien des comptables agréés, Groupe d'étude de la réforme des institutions financières:** Merci, monsieur le président et sénateurs. L'Institut canadien des comptables agréés apprécie de pouvoir comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter de l'évolution du système financier canadien depuis les réformes législatives de 1992.

Je suis accompagné aujourd'hui de David Ross, membre du Groupe d'étude sur la réforme des institutions financières; John Carchrae, directeur adjoint de l'ICCA, normes comptables; et de Sylvia Smith, directrice adjointe de l'ICCA, normes de vérification.

Notre mémoire, que nous vous avons fait parvenir à l'avance, met l'accent sur deux questions clés. Il s'agit du gouvernement ou de la régie d'entreprise et de l'information financière. Je n'ai pas l'intention d'examiner en détail nos recommandations. Il y a toutefois deux choses sur lesquelles je voudrais insister.

Premièrement, l'ICCA croit que la réforme législative de 1992 a amélioré les relations de travail et les communications entre les administrateurs, les vérificateurs internes, les actuaires et les vérificateurs externes.

Deuxièmement, l'un des principaux thèmes de nos recommandations est que l'expansion du rôle joué par les administrateurs et les vérificateurs, dans le cadre de certains paramètres, conduira à une meilleure régie d'entreprise et donc à un système plus sûr.

Je voudrais d'abord parler de l'expansion du rôle des administrateurs. Nous avons cru comprendre que vous examiniez la réforme de la législation concernant les institutions financières notamment dans le but de minimiser les effets des faillites des institutions financières en protégeant mieux les intérêts des déposants et des titulaires de police. Il faut pour cela élargir le rôle des administrateurs afin que ces derniers protègent explicitement les intérêts des déposants et des titulaires de police ainsi que ceux des actionnaires.

Les administrateurs devront donc demander à la direction de mieux les informer. Ils devront mieux comprendre les stratégies de cette dernière, les hypothèses et les risques sur lesquels reposent ces stratégies ainsi que les conséquences financières futures des prises de décisions actuelles.

Les administrateurs devront également comprendre comment les risques de l'entreprise sont surveillés et contrôlés. Par



[Text]

know what questions to ask management and how to assess the quality of the responses received.

The Canadian Institute of Chartered Accountants believes that corporate governance is a very important area. We have committed significant resources to develop two documents designed to assist directors and others involved with corporate governance in addressing their responsibilities with respect to controls.

The first document, entitled "Guidance on Criteria of Control", defines control and sets out criteria that can be used in assessing the effectiveness of controls.

The second document, entitled "Guidance for Directors, Governance Processes for Controls", provides practical guidance to directors on how they can discharge their responsibilities for control within an organization.

The CICA strongly believes that the work of the criteria control committee will become important to boards of directors and others involved with corporate governance because it will provide them with a framework they can use in assessing whether the objectives relating to control are being met without having to focus on detailed procedures.

With respect to the expansion of the role of auditors, I would first like to say that the CICA continues to evaluate the role chartered accountants play in addressing the public interest. The value of a traditional financial statement audit is well known. This independent audit adds credibility to financial statements and helps create discipline in the financial reporting process. Our capital market system places high reliance on the work of independent auditors.

However, today, more is being asked of auditors. Increasingly, directors are turning to auditors as they face challenges relating to understanding risks associated with such things as derivatives and financial instruments. Auditors are also increasingly being asked about internal controls and compliance with laws and regulations.

The Canadian Institute of Chartered Accountants believes that auditors can and should address these needs. We believe that extending assurance from auditors in this way is important in addressing market needs. We have already begun developing standards which will enable auditors to provide assurance in a number of new areas, such as effectiveness of internal controls and management's assertions relating to controls over business risks.

I should like to spend a couple of minutes on barriers. There are some barriers to expansion of the roles of directors and auditors. You and your fellow senators, Mr. Chairman, should realize that there are at least three significant barriers to directors and auditors in going forward with these initiatives.

[Traduction]

conséquent, ils devront savoir quelles questions poser à la direction et comment évaluer la qualité des réponses obtenues.

L'Institut canadien des comptables agréés croit que la régie d'entreprise revêt une très grande importance. Nous avons consacré d'importantes ressources à l'élaboration de deux documents visant à aider les administrateurs et les autres responsables du gouvernement d'entreprise à s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard des contrôles.

Le premier document, intitulé «Directives sur les critères de contrôle», définit le contrôle et établit les critères que la direction peut appliquer pour en évaluer l'efficacité.

Le deuxième document, intitulé «Recommandations à l'intention des administrateurs — Processus de régie liés au contrôle», fournit des directives pratiques à l'intention des administrateurs sur la façon dont ils peuvent s'acquitter de leurs responsabilités en matière de contrôle au sein d'une organisation.

L'ICCA est convaincue que les travaux du comité des critères de contrôle deviendront importants pour les conseils d'administration et les autres responsables du gouvernement d'entreprise parce qu'ils leur fourniront un cadre de référence dont ils pourront se servir pour évaluer si les objectifs relatifs au contrôle sont atteints sans avoir à se pencher sur des procédures détaillées.

Pour ce qui est de l'élargissement du rôle des vérificateurs, je voudrais d'abord dire que l'ICCA continue d'évaluer le rôle que les comptables agréés jouent dans la sauvegarde de l'intérêt public. Tout le monde reconnaît la valeur de la vérification traditionnelle des états financiers. Cette vérification indépendante confère davantage de crédibilité aux états financiers et apporte une certaine discipline dans le processus d'information financière. Notre système de marché de capitaux se fie dans une large mesure au travail des vérificateurs indépendants.

Cependant, à l'heure actuelle, on demande davantage aux vérificateurs. De plus en plus, les administrateurs se tournent vers eux pour relever les défis que pose la compréhension des risques associés aux instruments dérivés et autres instruments financiers. On consulte également de plus en plus les vérificateurs au sujet des contrôles internes et de l'observation des lois et règlements.

L'Institut canadien des comptables agréés est convaincu que les vérificateurs peuvent et doivent répondre à ces besoins. Nous croyons qu'il est important, pour répondre aux besoins du marché, que les vérificateurs puissent fournir des garanties supplémentaires. Nous avons déjà commencé à établir des normes qui leur permettront de fournir des garanties dans plusieurs nouveaux domaines tels que l'efficacité des contrôles internes et les affirmations de la direction à l'égard des contrôles exercés sur les risques.

Je voudrais dire quelques mots au sujet des obstacles. Certains obstacles s'opposent à l'élargissement du rôle des administrateurs et des vérificateurs. Vos collègues et vous-même, monsieur le président, devez vous rendre compte qu'il y a au moins trois obstacles importants qui empêchent les administrateurs et les vérificateurs de s'orienter dans cette voie.

*[Texte]*

First, financial institutions will be concerned with the costs of obtaining independent assurance from auditors. The benefits and costs of having auditors provide, for example, opinions on internal controls must be carefully considered. However, we emphasize that auditor involvement in this area should be separate from the annual financial statement audit. We also believe that any such engagement should be reviewed and approved by the audit committee because it is the audit committee which has the legislative responsibility for reviewing and evaluating the appropriateness of internal controls.

The second barrier relates to conflicts which directors may face, conflicts they face when addressing the interests of shareholders, which may be different from the interests of stakeholders, depositors, policyholders, and others. Our submission recommends that legislation should be changed to address explicitly the interests of depositors and policyholders because it will help ensure that directors will have a clear understanding of their responsibilities.

Such changes will also provide an important frame of reference for understanding the information needs of stakeholders and for making additional legislative changes relating to financial reporting requirements.

The third barrier relates to the concerns of directors and auditors over unreasonable legal liability. As far as auditors are concerned, under current tort law of joint and several liability, auditors can be left responsible for the full amount of losses — 100 per cent — suffered by plaintiffs after a business failure even though a court may find the auditors responsible for only a small percentage, even as small as 1 per cent, of the failure. The fact that accounting firms are not legally allowed to incorporate puts the personal assets as well as the business assets of auditors at risk.

In our submission we recommend that the concerns of directors and auditors over unreasonable legal liability should be addressed in legislation since, in our view, legal liability issues will impede significantly the development of corporate governance in Canada.

These barriers will have to be dealt with if the full potential of the expanded role of both auditors and directors is to be realized. The CICA, through its standards setting process, should be involved, and wants to be involved, with all stakeholders in reviewing these matters.

That completes my opening remarks, Mr. Chairman. We will be pleased to answer your questions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Rutledge. Your opening statement contained a number of interesting points which are not covered in your brief. Would you give us a copy of those remarks so that we can then circulate it to members of the committee.

*[Translation]*

Premièrement, les institutions financières se soucieront de ce qui leur en coûtera pour obtenir des garanties indépendantes de la part des vérificateurs. Elles doivent examiner attentivement les coûts-avantages d'engager des vérificateurs pour obtenir, par exemple, les opinions sur les contrôles internes. Cependant, nous soulignons que le vérificateur doit être engagé pour jouer un rôle dans ce domaine en dehors de la vérification annuelle des états financiers. Nous croyons également que cet engagement doit être examiné et approuvé par le comité de vérification, car c'est ce dernier qui a la responsabilité législative d'étudier et d'évaluer les contrôles internes.

En deuxième lieu, les conflits auxquels les administrateurs peuvent avoir à faire face lorsqu'ils défendent les intérêts des actionnaires, qui peuvent différer de ceux des déposants, des titulaires de police et autres, peuvent également constituer un obstacle. Nous recommandons de modifier la loi pour protéger explicitement les intérêts des déposants et des titulaires de police afin que les administrateurs comprennent clairement leurs responsabilités.

Ces changements fourniront également un cadre de référence important pour comprendre les besoins d'information des parties intéressées et pour apporter des modifications législatives additionnelles relativement au besoin d'information financière.

Il y a un troisième obstacle en ce sens que les administrateurs et vérificateurs craignent que leur responsabilité civile ne soit déraisonnable. En ce qui concerne les vérificateurs, selon le principe de la responsabilité solidaire que prévoit le droit de la responsabilité civile délictuelle, ils peuvent être tenus responsables du plein montant des dommages subis par le demandeur après une faillite, même si un tribunal juge le vérificateur responsable seulement d'un petit pourcentage, ne serait-ce que 1 p. 100 de ces dommages. Le fait que les cabinets comptables ne soient pas autorisés légalement à se constituer en société constitue un risque pour l'actif personnel ou commercial des vérificateurs.

Nous recommandons que la loi remédie aux préoccupations des administrateurs et vérificateurs au sujet de leur responsabilité civile étant donné qu'à notre avis cette responsabilité va largement entraver le développement du gouvernement d'entreprise au Canada.

Il faut éliminer ces obstacles pour pouvoir pleinement élargir le rôle des vérificateurs et administrateurs. L'ICCA doit et désire participer au règlement de ces questions avec toutes les parties prenantes, par l'entremise de son processus d'établissement de normes.

Voilà qui termine ma déclaration liminaire, monsieur le président. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Rutledge. Votre déclaration liminaire contenait plusieurs points intéressants qui ne figuraient pas dans votre mémoire. Pourriez-vous nous en remettre un exemplaire afin que nous puissions la faire circuler parmi les membres du comité.



*[Text]*

You pointed out that you are beginning to look at ways in which auditors and audit reports could be used for increased purposes beyond their historical snapshot in time, which tends to look backward. Many of us on the committee believe that is an important role for the auditing profession to assume. In any event, that type of role would be more consistent with the average citizens' perception of what an auditor does than, perhaps, the reality of what an auditor does. As you begin to make progress in this area, it would help if you were to keep the committee informed, at least informally, as to how that work is going.

**Senator Angus:** Mr. Rutledge, thank you for your presentation. Some of us are members of another profession in which we have the same exposure from a legal point of view.

Let us begin by trying to understand where you think we might reasonably be able to go on the liability issue in what is left of the twentieth century. Members of your association have long been jointly and severally liable for any negligent acts they may commit, just as directors and legal counsel are.

I understood you to say that the responsibilities and roles of directors of financial institutions at least need to be reviewed. You said that perhaps they need to get more involved in terms of micromanagement. I do not think you actually used those words, but it sounded like you were headed in that direction. Do you see a differential between a director of a public company that is not a financial institution and a director of a bank, a trust company or an insurance company?

**Mr. Rutledge:** There are some important differences, senator. I referred specifically in my opening remarks to depositors. In looking at the cost involved in the failure of financial institutions, as well as their number, depositors make up a class of individuals in the area of consumer protection in which more needs to be done to protect some of their interests. We have asked ourselves how we can participate in providing such protection. You are asking questions that focus on the whole area of financial reporting. The whole financial reporting process gets into how much information should be given to which stakeholders and who will interpret it. The needs of the deposit holder for financial information may be very different from the needs of the shareholder or the potential investor.

We recommend that a great deal of study be done in this area to differentiate as best we can the needs of each of these groups, how the information will be provided, by whom, how often, and what credibility is provided with regard to that information.

I said that directors play an increasingly greater role in corporate governance. Directors are representatives of shareholders. Directors look out for the interests of shareholders. We suggest that legislation clarify who looks out for the interests of the depositors and policyholders in addressing legislation relating

*[Traduction]*

Vous avez souligné que vous commencez à chercher des moyens d'utiliser les rapports des vérificateurs à d'autres fins que pour jeter un coup d'oeil en arrière. Un bon nombre d'entre nous estiment que les vérificateurs ont là un rôle important à jouer. Quoi qu'il en soit, ce rôle correspondrait davantage à l'idée que le Canadien moyen se fait des fonctions du vérificateur. Au fur et à mesure que vous progresserez dans cette voie, nous aimerions que vous nous teniez au courant de vos travaux.

**Le sénateur Angus:** Monsieur Rutledge, merci de votre exposé. Certains d'entre nous sont des membres d'une autre profession dont la vulnérabilité est la même du point de vue juridique.

Commençons par voir de quel côté nous pourrions nous orienter du point de vue de la responsabilité civile au cours de ce qui reste du XX<sup>e</sup> siècle. Les membres de votre association sont, depuis longtemps, responsables solidairement de toute négligence qu'ils peuvent commettre, au même titre que les administrateurs et les conseillers juridiques.

Vous avez dit, je crois, qu'il faudrait au moins revoir les responsabilités et le rôle des administrateurs des institutions financières. Vous avez déclaré que ces derniers devraient peut-être participer davantage à la micro-gestion. Je ne sais pas si vous avez utilisé vraiment ces mots, mais vous sembliez vous orienter dans cette voie. Voyez-vous une différence entre l'administrateur d'une société publique qui n'est pas une institution financière et celui d'une banque, d'une société de fiducie ou d'une compagnie d'assurance?

**M. Rutledge:** Il y a des différences importantes, sénateur. Dans ma déclaration liminaire, j'ai mentionné les déposants. Si vous prenez le coût des faillites des institutions financières ainsi que leur nombre, les déposants représentent une catégorie de consommateurs dont les intérêts devraient être protégés davantage. Nous nous sommes demandé comment nous pouvions contribuer à leur accorder cette protection. Vous posez des questions portant sur l'information financière en général. Il s'agit d'établir quels sont les renseignements qui doivent être communiqués aux parties intéressées et qui doit les interpréter. Les besoins d'information du déposant peuvent être très différents de ceux de l'actionnaire ou de l'investisseur potentiel.

Nous recommandons d'effectuer des études approfondies dans ce domaine afin de différencier le mieux possible les besoins de chacun de ces groupes, d'établir comment fournir l'information, qui doit la fournir et selon quelles fréquences et déterminer la crédibilité que doit avoir cette information.

J'ai dit que les administrateurs jouaient un rôle de plus en plus important dans le gouvernement d'entreprise. Ils sont les représentants des actionnaires. Ils veillent sur les intérêts de ces derniers. Nous suggérons que la législation devrait préciser qui doit veiller sur les intérêts des déposants et des titulaires de police



*[Texte]*

to financial institutions. That is different. It is clearly non-financial.

**Senator Angus:** I understand that. The boards of deposit-taking institutions and big life insurance companies meet only so many times a year. These are vast institutions. Recently, witnesses have told us that in a split second they can transfer a billion dollars in funds.

By the way, comparing the remuneration of directors to that of external auditors is like comparing apples and oranges.

Directors are told repeatedly by people such as yourself that their role is not to micromanage and second-guess management beyond the general principles but to select good management. They are there and they will be checked as to the minutia by the external and internal auditors. I find it difficult to understand how this shifting you suggest should go from the accounting firms to the directors.

With respect to the issue of joint and several liability of professionals and others who are in a position to cause damage, perhaps to another, it has always been joint and several liability. There must have been a good reason for it originally. In your view, why is it changing? I would love to be able to incorporate my law practice. Right away, we would save over \$1 million in insurance costs, which amount barely begins to cover our exposure. I know you would feel the same in terms of your business.

**Mr. Rutledge:** With respect to the second part of your question, senator, in my opening remarks I raised the fact that this is one of the impairments at which we need to look. I do not want it to be taken as the main point in our submission. The main point in our submission is that we can do a lot more in the whole area of corporate governance in working with management, directors and providing information to consumers.

**Senator Angus:** We agree with that. We put it in our report.

**Mr. Rutledge:** I also want to make it clear that I am not suggesting that auditors should not be held liable for the carrying out of their professional responsibilities. What I am getting at is this: What is a fair share of the total? I used the words "100 per cent liable" when a court may rule that you are but 1 per cent culpable.

This is an area at which the Canadian Institute of Chartered Accountants has a separate group looking because of its complexity.

**Senator Angus:** We read your brief yesterday. The chairman and some of the rest of us had a discussion about it last night. With respect to your point concerning several and joint liability, even though you might be 1 per cent liable, if you have the deepest pockets the person who gets the award might come to you first. However, you have a right to make a claim as well. It really ends up being joint at the end of the day. Assuming that a

*[Translation]*

lorsqu'on examinera la législation relative aux institutions financières. Ce n'est pas la même chose. De toute évidence, il s'agit là d'aspects non financiers.

**Le sénateur Angus:** Je comprends. Les conseils d'administration des institutions de dépôts et des grandes compagnies d'assurance-vie ne se réunissent qu'un certain nombre de fois chaque année. Ce sont de grandes institutions. Récemment, des témoins nous ont dit qu'elles pouvaient transférer, en une fraction de seconde, un milliard de dollars de fonds.

Soit dit en passant, on peut difficilement comparer la rémunération des administrateurs et celle des vérificateurs externes.

Les administrateurs s'entendent dire continuellement par des gens comme vous que leur rôle n'est pas de faire de la micro-gestion ou une gestion qui s'écarte des principes généraux, mais bien de choisir de bons gestionnaires. Les vérificateurs externes et internes les soumettront à un contrôle serré. J'ai du mal à comprendre pourquoi vous suggérez de transférer cette responsabilité des cabinets comptables aux administrateurs.

En ce qui concerne la responsabilité solidaire des professionnels et autres personnes en mesure de causer des torts à autrui, elle a toujours existé. C'est sans doute pour une bonne raison. À votre avis, pourquoi les choses sont-elles différentes? J'aimerais beaucoup pouvoir constituer en société mon cabinet juridique. Nous économiserions aussitôt plus d'un million de dollars en frais d'assurance, ce qui couvre à peine nos risques. Je sais que vous souhaiteriez la même chose pour votre entreprise.

**M. Rutledge:** Pour répondre à la deuxième partie de votre question, sénateur, dans ma déclaration liminaire, j'ai dit que c'était là l'un des obstacles que nous devons examiner. Ce n'est pas l'aspect primordial de notre mémoire. Nous y soulignons principalement que nous pouvons faire beaucoup plus dans le domaine de la régie d'entreprise en travaillant en collaboration avec la direction des administrateurs et en informant les consommateurs.

**Le sénateur Angus:** Nous sommes d'accord sur ce point. Nous l'avons indiqué dans notre rapport.

**M. Rutledge:** D'autre part, je ne propose pas de décharger les vérificateurs de toute responsabilité en ce qui concerne l'exercice de leur profession. Je me demande simplement ce qui constitue une proportion équitable. J'ai dit que les vérificateurs étaient responsables du plein montant des dommages même si un tribunal estimait que leur responsabilité se limitait à 1 p. 100.

C'est un domaine dans lequel l'Institut canadien des comptables agréés a constitué un groupe d'étude en raison de sa complexité.

**Le sénateur Angus:** Nous avons lu votre mémoire hier. Le président et certains d'entre nous en ont discuté hier soir. Pour ce qui est de la responsabilité solidaire, même si votre responsabilité n'est que de 1 p. 100, si vos poches sont les mieux garnies, c'est à vous que l'on risque de s'adresser en premier. Cependant, vous avez également le droit de réclamer des dommages. La responsabilité peut être, en fin de compte, une responsabilité

*[Text]*

lawyer and an accountant made a mistake, as well as some directors perhaps, and they go to Coopers and Lybrand first and collect, then they have the right to make a claim back. It is not quite as bad as you say, except in an insolvency situation where all the other tortfeasors have gone belly up. I agree that in such a case that is somewhat unfair.

**Mr. David P. Ross, Member, Canadian Institute of Chartered Accountants Financial Institutions Reform Study Group:** Unfortunately, senator, what you just stipulated is often the case. We really do not want to dwell on this matter. We have committees of the CICA which are looking at this question. What is achievable will no doubt be determined by hiring legal counsel and many other experts in this field. We would like to move away from it.

I would like to address the comment you made about shifting responsibilities from the auditors to the directors. That is certainly not what we are talking about in our brief. It is an important point with which to deal. Basically, we are talking about a very important responsibility established for directors in the 1992 legislation to deal with internal controls. Much of our brief is directed to say how we can best help directors manage that.

Mr. Rutledge was referring earlier to a lot of the work which is being done around corporate governance criteria control at the CICA, which is directed at helping management, directors and, indeed, auditors do an assessment. It is not to get into the micromanagement that you mentioned, senator, which is quite inappropriate and, indeed, not feasible, but to concentrate on the big issues and understand how they can discharge that responsibility to ensure that the overall control environment in the financial institution will help meet its objectives and avoid the big risk factors, to some of which you have referred. That is the major thrust.

**Senator Oliver:** Mr. Chairman, I had intended to ask about the very thing that Senator Angus asked about. I have heard the admonition of the witness that they would like to move away from it. Thus, I do not intend to open my mouth.

**Mr. Ross:** We can get back to you with more on that quite easily, Senator Oliver.

**Senator Meighen:** At the risk of perhaps making the mistake which Senator Oliver, in his usual wisdom, avoided, I may be going back, but it is more for my own clarification. I heard you saying that the thrust of the brief has to do with auditors doing more to work with directors in doing a better job, to put it in the vernacular. If auditors are doing more, does it not mean that their liability will be greater? You would have to worry about that, as would the legislators.

**Mr. Ross:** It is the same for directors. What we are trying to suggest is that in discharging duties at the director level, they can be assisted in doing what is wise by getting additional assurance from the other profession on whether the control environment is

*[Traduction]*

collective. En supposant qu'un avocat et un comptable aient commis une erreur, de même peut-être que certains administrateurs et qu'on aille d'abord réclamer des dommages à Coopers et Lybrand, ces derniers ont le droit de réclamer ensuite leur dû. La situation n'est pas aussi catastrophique que vous le dites, sauf en cas de faillite si tous les autres faiseurs de tort sont insolvables. Je reconnais qu'en pareil cas la situation est injuste.

**M. David P. Ross, membre, Institut canadien des comptables agréés, Groupe d'étude de la réforme des institutions financières:** Malheureusement, sénateur, l'exemple que vous venez de citer est fréquent. Nous ne tenons pas vraiment à nous attarder sur ce sujet. Nous avons des comités de l'ICCA qui l'examinent actuellement. C'est sans doute en embauchant un conseiller juridique et de nombreux autres experts dans ce domaine que l'on déterminera ce qu'il est possible de faire. Nous aimerions passer à un autre sujet.

Je voudrais répondre à ce que vous avez dit à l'égard du transfert de responsabilités des vérificateurs aux administrateurs. Ce n'est certainement pas ce dont nous parlons dans notre mémoire. C'est une question importante. En fait, nous parlons d'une responsabilité très importante concernant les contrôles internes que la législation de 1992 confère aux administrateurs. Nous consacrons une bonne partie de notre mémoire à voir comment nous pouvons le mieux aider les administrateurs à cet égard.

M. Rutledge a mentionné tout à l'heure le travail que l'ICCA réalise actuellement au sujet des critères de contrôle pour le gouvernement d'entreprise qui visent à aider la direction, les administrateurs et même les vérificateurs à faire une évaluation. Il ne s'agit pas de se lancer dans la micro-gestion dont vous parlez, sénateur, ce qui n'est ni souhaitable ni possible, mais de se concentrer sur les grandes questions et de comprendre comment les dirigeants peuvent s'acquitter de cette responsabilité afin que le contrôle exercé au sein d'une institution financière atteigne ses objectifs et que les gros facteurs de risque que vous avez cités puissent être évités. C'est ce que nous cherchons surtout à faire.

**Le sénateur Oliver:** Monsieur le président, je comptais justement soulever la question que le sénateur Angus a abordée. Le témoin a dit qu'il souhaitait laisser ce sujet de côté. Je n'ai donc pas l'intention d'ouvrir la bouche.

**M. Ross:** Nous pourrions assez facilement vous en dire plus à ce sujet, sénateur.

**Le sénateur Meighen:** Au risque de commettre la même erreur que le sénateur Oliver a su éviter avec sa sagesse habituelle, je reviendrai peut-être sur ce sujet, mais pour ma propre gouverne. Vous avez dit que votre mémoire suggérait que les vérificateurs travaillent davantage en collaboration avec les administrateurs de façon à faire un meilleur travail. Si les vérificateurs font davantage, leur responsabilité civile augmentera-t-elle d'autant? C'est une question dont vous allez devoir vous inquiéter de même que les législateurs.

**M. Ross:** C'est la même chose pour les administrateurs. Nous disons que les administrateurs peuvent obtenir de l'aide pour s'acquitter de leurs fonctions si les membres de l'autre profession leur donnent l'assurance que les contrôles sont efficaces. En



[Texte]

working effectively. In providing that report we will be putting our names on the line once again. We are not shirking any of these responsibilities. We simply point out that the comeback to us is often a little out of proportion with what we are doing.

**Senator Meighen:** I know the feeling, but misery loves company. We would love to have you on board, both in terms of liability and the information which you bring.

Early on in my law practice it came to me as a terrific surprise that when the office manager stole cash from us it was not a responsibility of the auditors to pick it up or even to look for it. I thought that is what an audit was all about. Over time, I have become wiser.

In terms of the role of directors, you have pointed out that the primary responsibility of directors is to shareholders. However, there is a body of thought which would argue that the primary responsibility of directors is to the corporation of which they are a director. There could be a distinction between the two. I happen to be a director of one or two little things. You have now told me that I will have to be responsible to the depositors and the policyholders, too. If they are not the same class of people, and do not have the same interests, it will be very difficult to be all things to all interest groups. Perhaps the answer is to have separate directors responsible for policyholders, corporations and depositors.

**Mr. Ross:** That is a convention that is being used in relation to participating policyholders in prior legislation. With all the public concern around the interests of these other parties, the question is whether or not there should be as well the form of representation which you have outlined, senator.

**Senator Meighen:** Do you have a view in this regard?

**Mr. Ross:** I do not think so. It needs study. What we are saying is that we identify the issue. As you pointed out, senator, there are alternative ways of discharging that responsibility. That is at what everyone should be looking. I think we can probably help in the debate.

**Senator Hervieux-Payette:** Last night we were talking about the evaluation of mortgage portfolios. From what do you report? Do you just take the figures that are given to you by management, or do you conduct some tests as to the accuracy of information which you are given regarding property values, for example? Do you check to see if it is true or not?

You report to directors who are not involved in the day-to-day operations of a company. The auditors in my company used to be almost put into a closet so as not to bother anyone. We left them alone because they seemed to have a very tough job. In fact, they are not the people who are most welcome in my company.

When auditors put their names to a report in which they state that the figures contained therein are the true figures, who do you believe? I was under the impression that it was the auditors who certify that the figures are the true figures which reflect the reality of the financial situation of the company. If they are true, then there should never be any problems with any companies.

[Translation]

donnant cette assurance, nous engagerons notre responsabilité une fois de plus. Nous ne cherchons pas à l'éviter. Nous soulignons simplement que cela a souvent, pour nous, des conséquences quelque peu disproportionnées par rapport à ce que nous faisons.

**Le sénateur Meighen:** Je sais ce que vous voulez dire, mais nous sommes dans le même bateau. Nous aimerions beaucoup vous avoir de notre côté, pour ce qui est de la responsabilité civile et de l'information que vous apportez.

Quand j'ai commencé à exercer le droit, j'ai été très surpris d'apprendre que, lorsque le chef de bureau nous a volé de l'argent, les vérificateurs n'étaient pas tenus de s'en apercevoir ou même de rechercher une fraude éventuelle. Je pensais que tel était le but d'une vérification. Avec le temps, j'ai fini par comprendre.

Pour ce qui est du rôle des administrateurs, vous avez souligné qu'ils avaient surtout des comptes à rendre aux actionnaires. Cependant, une certaine école de pensées rétorquera qu'ils ont surtout des comptes à rendre à la société dont ils sont administrateurs. Il peut y avoir une distinction entre les deux. Je suis administrateur d'une ou deux petites sociétés. Vous me dites que je dois également rendre des comptes aux déposants et aux titulaires de police. S'il ne s'agit pas de la même catégorie de gens et s'ils n'ont pas les mêmes intérêts, il sera difficile de satisfaire tout le monde. La solution consiste peut-être à avoir des administrateurs distincts pour les titulaires de police, les sociétés et les déposants.

**M. Ross:** C'est une convention prévue dans la législation antérieure à l'égard des titulaires de police avec participation. Étant donné les inquiétudes du public quant aux intérêts de ces autres parties, la question est de savoir s'il faudrait établir ou non le genre de représentation que vous avez mentionnée, sénateur.

**Le sénateur Meighen:** Avez-vous une opinion à ce sujet?

**M. Ross:** Je ne le pense pas. Il faudrait étudier la question. Nous l'avons mise en lumière. Comme vous le soulignez, sénateur, il y a d'autres façons de s'acquitter de cette responsabilité. Et c'est ce que tout le monde devrait examiner. Nous pourrions sans doute participer utilement au débat.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Hier soir, nous avons parlé de l'évaluation des portefeuilles hypothécaires. À partir de quoi établissez-vous votre rapport? Prenez-vous simplement les chiffres que vous donne la direction ou vérifiez-vous l'exactitude des données que vous recevez quant à la valeur des immeubles, par exemple? Vérifiez-vous si elles sont exactes ou non?

Vous présentez votre rapport à des administrateurs qui ne participent pas à la gestion quotidienne de l'entreprise. Les vérificateurs de ma compagnie étaient pratiquement enfermés dans un placard afin qu'ils ne dérangent personne. Nous les laissons seuls parce qu'ils semblaient avoir une tâche très difficile. En fait, ils n'étaient pas vraiment les bienvenus.

Quand les vérificateurs apposent leur nom sur un rapport dans lequel ils disent que les chiffres cités sont exacts, qui croyez-vous? J'avais l'impression que c'étaient les vérificateurs qui certifiaient que les chiffres reflétaient bien la réalité de la situation financière de l'entreprise. Si ces chiffres sont exacts, aucune entreprise ne devrait jamais avoir de difficultés.



[Text]

I have some sympathy for all the professionals in terms of their liability. At least you have to hire lawyers, in which case I am with Senator Angus, because it helps our profession, too.

**Mr. Rutledge:** You are raising some good questions, senator. They are questions with regard to which I think there is a lot of misunderstanding among some members of the public. This is probably one of the areas with respect to which I have referred to an expanded role which our profession can fill.

Auditors and companies and their management normally do very good jobs. As a result, we have relatively few failures. We are talking about less than 1 per cent of all instances in which we find there is trouble. In fact, it is probably closer to .1 per cent. In those situations, we are talking about auditors who, first, must understand the business on which they are asked to give an opinion. It is important to understand the business. You then have to get into a dialogue with management as to what process management has in place to form the judgments which will go into those valuations. It is management's first responsibility to prepare those financial statements.

The directors have a responsibility to make sure that proper management is in place. We refer to the fact that directors have an overriding responsibility to do some due diligence around this area of valuation. Questions which can well be asked are: What systems do we have in place? What is the basis of valuation if we use appraisers? Are appraisers given any guidance? Are they independent?

Our role is one of adding credibility to it. Yes, we do tests. We will look at appraisal reports.

**Senator Hervieux-Payette:** If the answers you receive from management are not to your satisfaction, what is next?

**Mr. Rutledge:** If management cannot give us satisfactory answers, our responsibility is to go back through the audit committee to inform the directors that we are not satisfied. Our ultimate responsibility is to issue a qualified or adverse opinion, if it comes down to that.

**Senator Hervieux-Payette:** Thus, you will lose your client.

**Mr. Ross:** That is right.

**Mr. Rutledge:** Often that is the result, but that is what we have to do.

**The Chairman:** In your brief you talk about preparing a couple of CICA reports on control measures. You say that they are now in draft form. When they are done, would you make them available to us?

**Mr. Rutledge:** Yes.

**The Chairman:** One of your recommendations, which took me by surprise, is that the separation of the auditor from management be made more clear than it is now. Essentially, you recommend a greater degree of independence of the auditor from management. I find that strange only because I have always

[Traduction]

J'éprouve une certaine sympathie pour tous les professionnels pour ce qui est de leur responsabilité civile. Au moins, vous devez engager des avocats et je suis alors d'accord avec le sénateur Angus, car cela aide également notre profession.

**M. Rutledge:** Vous avez soulevé de bonnes questions. Je crois qu'elles suscitent de nombreux malentendus au sein du public. C'est sans doute l'un des domaines pour lesquels j'ai dit que notre profession pouvait jouer un rôle élargi.

Les vérificateurs, les entreprises et leur direction font normalement un excellent travail. Nous éprouvons donc relativement peu de problèmes. Cela arrive dans à peu près moins de 1 p. 100 des cas. En fait, le taux est sans doute plus près de 0,1 p. 100. En pareilles circonstances, les vérificateurs doivent d'abord comprendre la nature de l'entreprise sur laquelle on leur demande de formuler une opinion. Il est bien important de comprendre ses activités. Ensuite, vous devez discuter avec la direction quant au processus qu'elle a mis en place pour porter les jugements qui feront partie de ces évaluations. La préparation des états financiers constitue la première responsabilité de la direction.

Les administrateurs ont la responsabilité de veiller à ce qu'il y ait une bonne gestion en place. Nous mentionnons le fait qu'ils ont la responsabilité de veiller à ce que l'évaluation soit faite avec diligence. Les questions qu'il faut se poser sont les suivantes: quels systèmes avons-nous en place? Quelles sont les bases d'évaluation si nous recourons à des évaluateurs? Les évaluateurs reçoivent-ils des directives? Sont-ils indépendants?

Notre rôle consiste à améliorer la crédibilité du processus. Oui, nous effectuons des tests. Nous examinons les rapports d'évaluation.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Si les réponses que vous obtenez de la direction ne vous satisfont pas, que faites-vous ensuite?

**M. Rutledge:** Si la direction ne peut pas nous donner de réponses satisfaisantes, nous devons retourner voir le comité de vérification pour informer les administrateurs que nous ne sommes pas satisfaits. Notre responsabilité ultime consiste à émettre des réserves ou une opinion négative si nécessaire.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Vous allez donc perdre votre client.

**M. Ross:** C'est exact.

**M. Rutledge:** C'est souvent ce qui se passe, mais c'est ce que nous devons faire.

**Le président:** Dans votre mémoire, vous dites que l'ICCA est en train de préparer des documents sur les mesures de contrôle. Vous dites que leur préparation est en cours. Lorsqu'ils seront achevés, allez-vous nous les communiquer?

**M. Rutledge:** Oui.

**Le président:** L'une de vos recommandations, qui m'a étonné, est qu'il faudrait séparer plus clairement le vérificateur de la direction. Autrement dit, vous recommandez que le vérificateur soit plus indépendant vis-à-vis de la direction. Cela me paraît étrange, car j'ai toujours cru que les vérificateurs étaient

[Texte]

understood that auditors are absolutely independent of management. Why do you say that needs to be reinforced? It leads me to believe that they are not as independent as I thought they were supposed to be.

**Mr. Rutledge:** What we are focusing on here, Mr. Chairman, is having more involvement by the directors, the audit committee, in looking at the qualifications of an auditor and any contentious issues. In the event an auditor is dismissed, I think the directors should really know and understand why. Senator Hervieux-Payette just made the comment that you will lose the client.

We are working with management. Most of our time is spent with management. A relatively small proportion of our time is spent with directors.

As I said in my opening remarks, the changes that came about in the 1992 legislation have enabled us to work more closely with directors. Our recommendations encourage you to continue to keep that dialogue open.

**Mr. Ross:** It is simply reinforcement of the essential communications which have started and which were encouraged by the last legislative changes. It is simply reinforcing that in more situations it could be quite clearly stated in legislation that the audit committee and the directors could take a more active role in certain areas. It might be in the area of the appointment of auditors, fees, or perhaps in relation to changing auditors.

The focus we are encouraging is to ensure that it is absolutely clear in legislation to all the parties that our focus is through the directors to the stakeholders. Each of these constituencies, including the directors, must clearly recognize that this is the way it should be. Thus, no one is left with any confusion, assumptions or anything else.

We are not concerned about the level of independence we have at the moment. We are concerned that everyone understands exactly the way it is and acts accordingly.

**The Chairman:** At the end of your brief you recommend that there be a study of the information needs of all stakeholders, that is, investors, depositors and so on. You conclude by saying that you are having discussions with OSFI in this direction, or at least that was the impression I received.

Is such a study under way? If not, do you think it is likely that such a study will be undertaken by yourselves, OSFI or someone else?

**Mr. Rutledge:** The study by the CICA has started. It is not unique. The U.S. profession has embarked upon such a study. Steps are being taken in the U.K. with regard to it. The problem your committee is addressing is a problem which is being addressed in other countries as well.

With regard to OSFI, I wish to stand corrected. I believe that we are talking with OSFI about the whole area of harmonization of accounting among the different pillars in the financial institutions.

**Mr. Ross:** That is the one that has commenced.

[Translation]

parfaitement indépendants vis-à-vis de la direction. Pourquoi dites-vous qu'il faut renforcer cela? Cela m'amène à croire que les vérificateurs ne sont pas aussi indépendants que je l'aurais pensé.

**M. Rutledge:** En fait, monsieur le président, nous suggérons que les administrateurs et le comité de vérification participent davantage à l'examen des qualifications du vérificateur et de toute question litigieuse. Si un vérificateur est congédié, les administrateurs devraient savoir pourquoi. Le sénateur Hervieux-Payette vient de dire que nous allons perdre le client.

Nous travaillons en collaboration avec la direction. Nous passons la majeure partie de notre temps avec elle. Nous passons relativement peu de temps avec les administrateurs.

Comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, les changements qui ont été apportés dans la législation de 1992 nous ont permis de travailler en collaboration plus étroite avec les administrateurs. Nos recommandations vous incitent à favoriser la poursuite de ce dialogue.

**M. Ross:** Nous voulons simplement renforcer les communications essentielles qui ont été favorisées par les derniers changements législatifs. La loi pourrait stipuler clairement que, dans un plus grand nombre de situations, le comité de vérification et les administrateurs pourront jouer un rôle plus actif dans certains domaines. Cela peut être pour la nomination des vérificateurs, les honoraires ou le remplacement des vérificateurs.

Nous voulons que la loi précise très clairement, à toutes les parties intéressées, que nous cherchons à défendre les intérêts des parties prenantes par l'entremise des administrateurs. Chacun de ces groupes, y compris celui des administrateurs, doit clairement reconnaître que les choses doivent être ainsi. De cette façon, il n'y aura aucun malentendu.

Le niveau d'indépendance dont nous jouissons actuellement ne nous préoccupe pas. Nous tenons à ce que tout le monde comprenne exactement ce qu'il en est et agisse en conséquence.

**Le président:** À la fin de votre mémoire, vous recommandez d'étudier les besoins d'information de toutes les parties intéressées c'est-à-dire les investisseurs, les déposants et les autres. Vous concluez en disant que vous discutez actuellement de cette question avec le BSIF ou c'est du moins ce que j'ai compris.

Cette étude est-elle en cours? Dans la négative, vous attendez-vous à ce qu'elle soit réalisée par vous-même, le BSIF ou quelqu'un d'autre?

**M. Rutledge:** L'ICCA a entamé son étude. Ce n'est pas la seule. Nos collègues des États-Unis en ont fait autant. Ceux du Royaume-Uni se préparent à nous imiter. Le problème sur lequel se penche votre comité est également examiné dans d'autres pays.

En ce qui concerne le BSIF, je désire apporter une rectification. Je crois que nous discutons avec lui de toute la question de l'harmonisation des méthodes comptables dans les institutions financières.

**M. Ross:** C'est l'étude qui a été entreprise.



[Text]

**Senator Meighen:** In terms of the whole question of liability and the publicity that surrounds liable chill, is there an auditor chill going on with all the suits which have recently surfaced? I am not being facetious. Has it impacted on your work at all?

**Mr. Rutledge:** I would say that it does not impact on our work. We have to meet our standards. We will do our damndest to conform to that. Where we are seeing an impact is in attracting the best people into the profession. When some of our brightest young people whose ambition is to become a partner in a firm see suits of hundreds of millions of dollars being taken against firms of auditors today, they are saying, "Wait a minute. We are struggling to buy a house. If we lose this case, and we do not have the insurance markets to back us up, then everything is gone." The real danger is that we can lose talent through this.

Obviously, this whole area dealing in theory and what happens in practice from the point of view of having to make a business decision has to be considered. They are different.

**Mr. John A. Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards, Canadian Institute of Chartered Accountants:** I should like to clarify one point concerning legal liability issues. We tried to move away from that area because we did not want it to be the primary focus when it is only one impediment which we saw to expanding our role and making ourselves more useful to the system. It is an issue which we believe is important. The CICA wishes to discuss it with you, but are we not the right people to discuss it with. There is a group within the CICA which is extremely knowledgeable on these issues. That group is working on them in detail. We would very much welcome the opportunity for that group to meet with you on another occasion to explore those issues further.

**The Chairman:** Thank you. We will arrange for that to happen.

Mr. Rutledge, I should like to thank you and your colleagues for appearing today.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** Pour ce qui est de la responsabilité civile et de toute la publicité qui entoure cette question, les vérificateurs sont-ils refroidis par toutes les poursuites récemment intentées? Je suis sérieux. Cela s'est-il répercuté sur votre travail?

**M. Rutledge:** Je dirais que non. Nous devons respecter nos normes. Nous faisons notre possible pour nous y conformer. Là où cela a des répercussions, c'est sur le recrutement des membres de la profession les plus compétents. Lorsque certains des jeunes les plus brillants qui veulent s'associer à un cabinet de vérificateurs voient que des poursuites de plusieurs centaines de millions de dollars sont intentées contre certains de leurs collègues, ils se disent: «Nous essayons d'acheter une maison. Si nous perdons cette cause et si les marchés de l'assurance ne nous soutiennent pas, nous perdrons tout». Le vrai danger est de perdre ainsi des gens talentueux.

De toute évidence, il faut tenir compte de la théorie et de la pratique pour prendre une décision commerciale. Ce n'est pas la même chose.

**M. John A. Carchrae, directeur adjoint, normes comptables, Institut canadien des comptables agréés:** Je voudrais clarifier une chose au sujet de la responsabilité civile. Nous voulions nous éloigner de ce sujet parce que nous ne souhaitons pas qu'il retienne toute l'attention alors que ce n'est que l'un des obstacles à l'élargissement de notre rôle et de notre utilité. C'est une question que nous croyons importante. L'ICCA désire en discuter avec vous, mais nous ne sommes pas les plus compétents pour en parler. Nous avons, au sein de notre association, un groupe qui connaît très bien ces questions. Il les examine en détail. Nous aimerions beaucoup qu'il puisse vous rencontrer à une autre occasion pour explorer davantage ce sujet.

**Le président:** Merci. Nous allons organiser cela.

Monsieur Rutledge, je tiens à vous remercier vous et vos collègues pour votre comparution d'aujourd'hui.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Bankers Association:*

Mr. William T. Brock, Chairman, Executive Council and Vice-Chairman, Toronto Dominion Bank;  
Mr. Al Cooper, Senior Vice-President and Treasurer; and  
Mr. Shawn Cooper, Vice-President, Financial Institutions.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

M. William T. Brock, président, Conseil exécutif et premier vice-président à la direction, Banque Toronto-Dominion;  
M. Al Cooper, premier vice-président et trésorier; et  
M. Shawn Cooper, vice-président, Institutions financières.

*From the Insurance Brokers Association of Canada:*

Mr. R.R. (Rod) Jones, Vice-President;  
Mr. Pierre Pelland, Vice-President;  
Ms JoAnne C. Brown, Executive Director; and  
Mr. André Bois, Legal Counsel.

*De l'Association des courtiers d'assurances du Canada:*

M. R.R. (Rod) Jones, vice-président;  
M. Pierre Pelland, vice-président;  
Mme JoAnne C. Brown, directrice générale; et  
M. André Bois, avocat.

*From the Canadian Institute of Chartered Accountants:*

Mr. Graeme K. Rutledge, Chair, CICA Financial Institutions Reform Study Group;  
Mr. David P. Ross, Member, CICA Financial Institutions Reform Study Group;  
Mr. John A. Carchrae, Assistant Director, Accounting Standards; and  
Ms Sylvia Smith, Assistant Director, Auditing Standards.

*De l'Institut canadien des comptables agréés:*

M. Graeme K. Rutledge, président du Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières;  
M. David P. Ross, membre du Groupe d'étude de l'ICCA sur la réforme des institutions financières;  
M. John A. Carchrae, directeur adjoint, Normes comptables; et  
Mme Sylvia Smith, directrice adjointe, Normes de vérification.





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, April 25, 1995  
Thursday, April 27, 1995

---

Le mardi 25 avril 1995  
Le jeudi 27 avril 1995

---

Issue No. 33

---

Fascicule n° 33

---

### First and only Proceedings on:

Bill S-9, An Act to amend  
the Canada-United States  
Tax Convention Act, 1984

### Premier et seul fascicule concernant:

Le projet de loi S-9, Loi modifiant  
la Loi de 1984 sur la Convention  
Canada-États-Unis en matière d'impôts

### Twenty-Seventh Proceedings on:

Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

**Vingt-septième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Meighen
Hervieux-Payette	Oliver
* Fairbairn, P.C. (or Graham)	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	Roux
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton	
(or Berntson)	

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

### *Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Roux substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (April 26, 1995)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Meighen
Hervieux-Payette	Oliver
* Fairbairn, c.p. (ou Graham)	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	Roux
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton
* Lynch-Staunton	
(ou Berntson)	

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

### *Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Roux est substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (le 26 avril 1995)

## ORDER OF REFERENCE

## ORDRE DE RENVOI

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, March 28, 1995:

Second reading of Bill S-9, An Act to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Hastings, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Hastings, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extraits des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 28 mars 1995:

Deuxième lecture du projet de loi S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Hastings, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Hastings, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Paul Bélisle

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 25, 1995  
(44)

### [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 12:00 noon in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain. (9)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

### WITNESSES:

#### *From the Department of Finance:*

Mr. Brian Ernewein, Chief, Corporate and International Tax; and

Mr. Jacques Sasseville, Counsel, Tax Counsel Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 28, 1995, the Committee considered Bill S-9, An Act to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984.

Mr. Ernewein from the Department of Finance made an opening statement and along with Mr. Sasseville answered questions.

It was agreed, — THAT Bill S-9 be adopted and reported without amendment to the Senate.

#### *From the Canadian Standards Association:*

Mr. Jim McCarthy, Vice-President, Standards Division;

Mr. David McKendry, Chair, Technical Committee on Privacy; and

Mr. Terry Campbell, Technical Coordinator.

#### *From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner;

Ms Holly Harris, General Counsel;

Mr. Julien Delisle, Executive Director; and

Ms Ann Goldsmith, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. McCarthy from the Canadian Standards Association made a few opening remarks. His presentation was elaborated upon by Mr. McKendry. The two then answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 25 avril 1995  
(44)

### [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à midi, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (9)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

### TÉMOINS:

#### *Du ministère des Finances:*

M. Brian Ernewein, chef, Impôt international et sur les sociétés; et

M. Jacques Sasseville, conseiller juridique, Division du droit fiscal.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 28 mars 1995, le comité examine le projet de loi S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts.

M. Ernewein, du ministère des Finances, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Sasseville, répond aux questions.

Il est convenu — QUE le projet de loi S-9 soit adopté et qu'il en soit fait rapport au Sénat, sans amendement.

#### *De l'Association canadienne de normalisation:*

M. Jim McCarthy, vice-président, Élaboration des normes;

M. David McKendry, président, Comité technique sur la protection des renseignements personnels; et

M. Terry Campbell, coordonnateur technique.

#### *Du Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada:*

M. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée;

Mme Holly Harris, conseillère juridique;

M. Julien Delisle, directeur exécutif; et

Mme Ann Goldsmith, recherchiste.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

M. McCarthy, de l'Association canadienne de normalisation, fait un bref exposé, après quoi M. McKendry fournit des explications plus détaillées. Les deux répondent ensuite aux questions.

## [Texte]

Mr. Phillips, Privacy Commissioner of Canada, made an opening statement and then answered questions.

At 3:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

OTTAWA, Thursday, April 27, 1995

(45)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Angus, Oliver, Roux, Stewart and Sylvain. (5)

*Other Senators present:* The Honourable Senator Di Nino.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

## WITNESSES:

*From the Trust Companies Association of Canada:*

Mr. J. Christopher Barron, Chairman of the Board, and Chairman and Acting Chief Executive Officer, National Trust and Chairman, Economic Investment Trust Limited and Chairman, Cassels Blaikie Investment Management;

Mr. Ron G. Gassien, Chairman, Legislation and Public Policy Committee, and Senior Vice-President and Corporate Secretary, National Trust; and

Mr. Joseph P. Chertkow, Legislation and Policy Analyst.

*From the Canadian Fraternal Association:*

Mr. Stephen A. Taylor, President, and President and Chief Executive Officer, Lutheran Life Insurance Society of Canada;

Mr. Robert Heatley, Executive Committee Member, and Vice-President, General Counsel and Executive Secretary, The Independent Order of Foresters; and

Mr. Bhoop Singh, Chairman, Legislative Subcommittee, and President, ACTRA Fraternal Benefit Society.

*From the Canadian Association of Retired Persons:*

Ms Lillian Morgenthau, President.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of the 1992 reform legislation.

Mr. Barron from the Trust Companies Association of Canada made an opening statement and along with Mr. Chertkow answered questions.

Mr. Taylor from the Canadian Fraternal Association made an opening statement and along with Messrs Heatley and Singh answered questions.

## [Translation]

M. Phillips, commissaire à la protection de la vie privée du Canada, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 15 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

OTTAWA, le jeudi 27 avril 1995

(45)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur John Sylvain (*vice-président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Angus, Oliver, Roux, Stewart et Sylvain. (5)

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Di Nino.

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

## TÉMOINS:

*De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:*

M. J. Christopher Barron, président du conseil d'administration et président et chef intérimaire de la direction, *National Trust*, de même que président, *Economic Investment Trust Limited*, et président, *Cassell Blaikie Investment Management*;

M. Ron G. Gassien, président, Comité des affaires politiques et législatives, et vice-président principal et secrétaire de *National Trust*; et

M. Joseph P. Chertkow, analyste des affaires politiques et législatives.

*De l'Association canadienne des sociétés fraternelles:*

M. Stephen A. Taylor, président, ainsi que président et chef de la direction, *Lutheran Life Insurance Society of Canada*;

M. Robert Heatley, membre du comité exécutif et vice-président, conseiller juridique et secrétaire exécutif, *The Independent Order of Foresters*; et

M. Bhoop Singh, président, Sous-comité des affaires législatives, et président, *ACTRA Fraternal Benefit Society*.

*De l'Association canadienne des personnes retraitées:*

Mme Lillian Morgenthau, présidente.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, de l'importante réforme législative et réglementaire de 1992.

M. Barron, de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Chertkow, répond aux questions.

M. Taylor, de l'Association canadienne des sociétés fraternelles, fait un exposé, puis, avec l'aide de MM. Heatley et Singh, répond aux questions.

[Text]

Ms Morgenthau from the Canadian Association of Retired Persons made an opening statement and answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

Mme Morgenthau, de l'Association canadienne des personnes retraitées, fait un exposé, puis répond aux questions.

À 12 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 25, 1995

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-9, to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984, met this day at 12 noon to give consideration to the bill; and to continue its examination on the state of the financial system in Canada, and in particular its review of the 1992 reform legislation.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Senators, our first item of business today concerns Bill S-9, to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984. We have with us two officials from the Department of Finance.

Later we will hear from other witnesses dealing with privacy issues surrounding financial services institution legislation.

**Mr. Brian Ernewein, Chief, Corporate and International Tax, Depart of Finance:** Honourable senators, we have before us today a Protocol to amend the existing income tax treaty between Canada and the United States. The Protocol contains many technical provisions and some substantive changes which I will briefly address. My colleague Jacques Sasseville and myself are prepared to answer any questions you may have.

The leading substantive changes relate to reductions in the rate of withholding taxes applied to different types of payments. Under the present convention, a withholding tax of 10 per cent is applied to dividends paid by a company resident in one country to a company in the other country owning more than 10 per cent of the voting stock. That 10 per cent rate is to be reduced to 5 per cent under the terms of the new Protocol.

The withholding tax rate applied to interest payments will be reduced from 15 to 10 per cent.

Finally, the Protocol maintains the 10 per cent rate on most royalty payments. However, there has been an expansion in the list of royalty payments exempted from the withholding tax. That exemption will now apply to payments for the use of computer software, patents and other technological information.

Other changes in the Protocol involve social security payments known in Canada as OAS and CPP. Under the existing treaty, these payments are not taxable in the state of source but are taxable in the country of residence with an exclusion of 50 per cent. Under the proposed Protocol, the system would be reversed. The social security payments would be subject to tax by the country which makes the payments and not by the country in which the recipient resides.

Regarding the so-called "taxes on death", the United States made changes in 1988 to reduce the exemption level of a non-American estate for the purposes of U.S. estate tax from US\$600,000 to US\$60,000. This Protocol turns that system

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 25 avril 1995

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, se réunit aujourd'hui à midi pour étudier le projet de loi et pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien, et en particulier de la réforme législative de 1992.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Sénateurs, le premier sujet à l'ordre du jour est l'examen du projet de loi S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts. Nous entendrons deux fonctionnaires du ministère des Finances.

Compareront ensuite d'autres témoins au sujet de la protection de la vie privée dans l'optique de la législation sur les institutions financières.

**M. Brian Ernewein, chef, Impôt international et sur les sociétés, ministère des Finances:** Honorables sénateurs, nous avons devant nous aujourd'hui un protocole visant à modifier la convention fiscale existante entre le Canada et les États-Unis. Ce Protocole contient de nombreuses dispositions techniques et quelques changements importants, que j'exposerai brièvement. Mon collègue Jacques Sasseville et moi-même sommes prêts à répondre à toutes vos questions.

Les principaux changements se rapportent aux réductions des retenues à la source applicables à divers types de paiements. Selon la convention actuelle, une retenue de 10 p. 100 s'applique aux dividendes payés par une société résidant dans un pays à une société de l'autre pays qui possède plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote. Cette retenue à la source de 10 p. 100 serait ramenée à 5 p. 100 aux termes du nouveau Protocole.

Le taux de la retenue à la source appliqué aux paiements d'intérêts sera ramené de 15 à 10 p. 100.

Enfin, le Protocole maintient le taux de 10 p. 100 sur presque tous les paiements de redevances. On élargit cependant la liste des paiements de redevances exonérés de la retenue à la source. Cette exonération s'appliquera désormais aux paiements relatifs à l'utilisation de logiciels informatiques, de brevets et d'autres informations technologiques.

D'autres changements apportés au Protocole concernent les paiements de sécurité sociale que sont au Canada la sécurité de la vieillesse et le RPC. En vertu de la convention existante, ces paiements ne sont pas imposables dans l'État d'origine, mais ils le sont dans le pays de résidence, une exonération de 50 p. 100 étant prévue. Dans le Protocole proposé, le système serait inversé. Les paiements de sécurité sociale seraient imposés par le pays qui les effectue plutôt que par le pays où réside le bénéficiaire.

En ce qui concerne les impôts perçus en cas de décès, les États-Unis ont apporté des changements en 1988 afin d'abaisser de 600 000 \$US à 60 000 \$US l'exonération d'une succession non américaine aux fins de l'impôt sur les successions américain.

[Text]

around so that the \$600,000 exemption is back in force. The Protocol is more involved than that, but, essentially, any Canadian whose total estate at the time of death is worth no more than US\$600,000 would not be subject to estate tax.

Another change with respect to the new "taxes on death" article is that the United States agrees to give credit for Canadian capital gains and other income taxes payable on death by their U.S. citizens and residents against any U.S. estate tax payable in the United States with respect to the Canadian property. Conversely, Canada agrees to provide a foreign tax credit or to include in its foreign tax credit calculation any U.S. estate taxes payable on U.S. property to the extent that there is Canadian income tax payable in the year of death from U.S. sources or U.S. property.

That is a brief summary of the Protocol. We are here today to seek Canadian approval of the Protocol. Our understanding is the United States must first approve the Protocol through their Senate Foreign Relations Committee followed by a minimum two-thirds approval on the floor of the Senate. The first step, consideration before the U.S. Senate committee, is rumoured to be scheduled for the end of May.

**The Chairman:** You repeatedly used the term "U.S. taxes". Do you mean U.S. federal taxes or U.S. federal and state taxes? For example, if Florida or Arizona have a peculiar tax, is it included in this treaty or not included in this treaty?

**Mr. Ernewein:** That depends. In the context of the Canada-U.S. treaty, we do not bind our provinces nor does the U.S. bind its states to the terms of the treaty. However, we do recognize U.S. state taxes for the sake of Canadian federal foreign tax credit purposes. Similarly, the U.S. agrees to provide credit for provincial income taxes against U.S. federal taxes.

**The Chairman:** I am sorry, I do not follow you. Does that long answer amount to a yes? Are you saying that, yes, in effect the treaty covers all taxes, but it does not really cover all taxes? Is that what you said?

**Mr. Ernewein:** Credit will be given at the federal level for state and municipal level taxes paid in the U.S. Conversely, the United States, at the federal level, will credit provincial taxes against their federal tax. Under the terms of the treaty, states and provinces will not be required to give any credit at their level for the other country's taxes; therefore, it feeds up to the federal level. Federal and state taxes in the other jurisdiction are creditable at the federal level in the first country. The treaty does not require, bind or obligate the provincial, state or municipal levels in each country.

**The Chairman:** Nevertheless, the Department of Finance receives the benefit because the taxes are credited at the federal level.

[Traduction]

Le Protocole renverse ce système afin que l'exonération de 600 000 \$US soit rétablie. Le Protocole va plus loin mais, essentiellement, tout Canadien dont l'ensemble de la succession ne dépasse pas 600 000 \$US ne serait pas assujéti à l'impôt sur les successions.

Un autre changement relatif aux impôts perçus en cas de décès est le fait que les États-Unis acceptent d'imputer l'impôt sur les gains en capital et sur le revenu payable en cas de décès par leurs citoyens et résidents au crédit de l'impôt sur les successions américain payable aux États-Unis à l'égard de biens canadiens. Inversement, le Canada accepte de donner un crédit d'impôt étranger ou d'inclure dans les calculs de son crédit d'impôt étranger tout impôt sur les successions américain payable sur des biens américains, dans la mesure où il y a un impôt canadien sur le revenu à payer durant l'année du décès sur les revenus de source américaine ou les biens américains.

Voilà un bref résumé du Protocole. Nous sommes ici aujourd'hui pour en demander l'approbation par le Canada. Nous croyons comprendre que les États-Unis doivent d'abord faire approuver le Protocole par leur comité sénatorial des relations étrangères, puis par un minimum des deux tiers du Sénat. Selon les rumeurs, la première étape, l'étude par le comité sénatorial, est prévue pour la fin de main.

**Le président:** Vous n'avez pas cessé d'employer l'expression «impôt américain». Voulez-vous dire l'impôt fédéral américain ou l'impôt fédéral et l'impôt des États américains? Par exemple, si la Floride ou l'Arizona perçoivent un impôt en particulier, est-il visé ou non par cette convention?

**M. Ernewein:** Tout dépend. Dans le cadre de la convention canado-américaine, nous ne liions pas nos provinces, pas plus que les États-Unis ne lient leurs États. Mais nous reconnaissons l'impôt des États américains aux fins du crédit d'impôt étranger fédéral canadien. De même, les États-Unis acceptent d'imputer l'impôt sur le revenu provincial au crédit de l'impôt fédéral américain.

**Le président:** Je suis désolé, mais je ne vous suis pas. Cette longue réponse veut-elle dire oui? Êtes-vous en train de dire que oui, en effet, la convention porte sur tous les impôts, mais pas vraiment sur tous les impôts? Est-ce ce que vous avez déclaré?

**M. Ernewein:** Un crédit sera accordé, au niveau fédéral, pour les impôts d'État et municipaux payés aux États-Unis. Inversement, les États-Unis, au niveau fédéral, porteront l'impôt provincial au crédit de leur impôt fédéral. Selon les dispositions de la convention, les États et les provinces ne sont pas tenus d'accorder un crédit à leur niveau pour les impôts de l'autre pays; ces montants sont donc transférés au niveau fédéral. L'impôt fédéral et l'impôt des États de l'autre pays est crédité au niveau fédéral dans le premier pays. La convention ne crée aucune obligation pour les provinces, les États et les municipalités des deux pays, et ne les lie pas non plus.

**Le président:** C'est néanmoins le ministère des Finances qui en profite, parce que les impôts sont crédités au niveau fédéral.



## [Texte]

**Mr. Ernewein:** Yes, to the extent that a benefit can be derived at the federal level, and to the extent that the other country has not already applied a high enough rate of tax at the federal level and there is no more foreign tax credit room.

**Senator Stewart:** What we have here is a treaty. Under the U.S. Constitution, a treaty is binding and is part of the supreme law of the land. Consequently, it is binding upon all governmental entities in the United States; is that correct?

**Mr. Jacques Sasseville, Counsel, Tax Counsel Division, Department of Finance:** Yes, that is correct. However, the treaty does not address the issue of taxes imposed by states. For example, the provision concerning death taxes would prevent the United States' federal level from imposing a estate taxes if an estate is not worth more than \$600,000. If Florida decides to impose a tax, even if your estate is less than \$600,000, it is permitted to do so.

What my colleague said relates only to the crediting of taxes. With respect to the Government of Canada crediting U.S. taxes, we would credit both federal and state taxes and vice versa. The federal government of the United States would credit both provincial and federal Canadian taxes. However, the taxes imposed by the states are not covered by the treaty.

**Senator Stewart:** Provincial taxes are not covered in Canada. However, given that the provincial taxes in Canada and municipal taxes in the United States would be taken into account in calculating the federal tax, are you stating that Canadians are receiving the same level playing field as Americans?

**Mr. Sasseville:** In terms of crediting, yes. I believe that is the correct way to describe the outcome of the treaty.

**Senator Meighen:** I am interested in the process of protocols to amend tax treaties. Could you outline, generally speaking, how the process works? For example, is it initiated by a special interest group, by your department, or at the diplomatic level? Perhaps you could give us some background.

**Mr. Sasseville:** The answer would be "all of the above". With respect to the Canada-U.S. treaty Protocol, we first approached the U.S. after their 1988 act changed the estate tax situation of Canadian residents with property in the U.S. This move was initiated by the Department of Finance. We approached the U.S. because we received calls from taxpayers saying that, on death, it was unfortunate that the total tax liability — combining Canadian tax and U.S. tax — could be as high as 90 per cent of the value of an individual's property. We agreed that that would be a strange result.

Special interest groups made it clear that they wished to amend certain aspects of the old treaty. We listened to them. The U.S. did the same. We met and discussed all the issues on the list, both Canadian and U.S.

## [Translation]

**M. Ernewein:** Oui, dans la mesure où on peut tirer un avantage au niveau fédéral, et dans la mesure où l'autre pays n'a pas déjà appliqué un taux d'imposition assez élevé au niveau fédéral et qu'il n'y a plus de marge pour un crédit d'impôt étranger.

**Le sénateur Stewart:** Nous avons devant nous un traité. D'après la constitution américaine, un traité lie les parties et fait partie du droit suprême du pays. Par conséquent, il lie tous les paliers de gouvernement aux États-Unis, n'est-ce pas?

**M. Jacques Sasseville, conseiller juridique, Division du droit fiscal, ministère des Finances:** Oui, c'est exact. La convention ne porte cependant pas sur l'impôt perçu par les États. Par exemple, la disposition relative à l'impôt sur les successions empêcherait le gouvernement fédéral des États-Unis de percevoir un impôt sur les successions si la succession ne vaut pas plus de 600 000 \$US. Si la Floride décide de percevoir un impôt sur les successions qui valent moins de 600 000 \$US, elle a le droit de le faire.

Ce que mon collègue a déclaré ne s'applique qu'aux crédits d'impôt. En ce qui concerne le crédit d'impôt américain accordé par le gouvernement canadien, il pourrait porter sur l'impôt fédéral et l'impôt des États, et vice-versa. Le gouvernement fédéral des États-Unis accorderait un crédit pour les impôts provincial et fédéral canadiens. Mais l'impôt perçu par les États n'est pas visé par la convention.

**Le sénateur Stewart:** L'impôt provincial n'est pas visé au Canada. Mais puisque l'impôt provincial au Canada et les taxes municipales aux États-Unis seraient pris en considération dans le calcul de l'impôt fédéral, affirmez-vous que les contribuables canadiens se trouvent sur un pied d'égalité avec les contribuables américains?

**M. Sasseville:** Au niveau des crédits, oui. Je crois que c'est la bonne façon de décrire les conséquences de la convention.

**Le sénateur Meighen:** Le mécanisme des protocoles afin de modifier les conventions fiscales m'intéresse. Pouvez-vous décrire, en gros, son fonctionnement? Par exemple, est-il déclenché par un groupe d'intérêts, par votre ministère ou au niveau diplomatique? Vous pouvez peut-être nous expliquer un peu le contexte.

**M. Sasseville:** La réponse serait tout cela à la fois. En ce qui concerne le Protocole canado-américain, nous nous sommes d'abord adressé aux États-Unis après que leur loi de 1988 a modifié la situation fiscale des résidents canadiens ayant des biens aux États-Unis au moment de leur décès. Le ministère des Finances a fait les premiers pas. Nous l'avons fait parce que nous avons reçu des appels de contribuables nous indiquant qu'au décès, l'impôt total à payer (canadien et américain) pourrait malheureusement représenter jusqu'à 90 p. 100 de la valeur des biens d'un particulier. Nous avons convenu que ce serait effectivement un résultat étrange.

Les groupes d'intérêts ont indiqué clairement qu'ils souhaitent des modifications à certains aspects de l'ancienne convention. Nous les avons écoutés. Les Américains ont fait la même chose. Nous nous sommes réunis et nous avons discuté des préoccupations canadiennes et américaines.



[Text]

**Senator Meighen:** Is there any domino theory at play here? Perhaps the United States is in a different situation.

I had a complaint from a Belgian whose company invests in Canada and who thinks the treaty should be renegotiated with Belgium since it was renegotiated with Luxembourg. Do we attempt to standardize, or is each treaty different, standing on its own merits? An amendment to the tax treaty with Luxembourg does not necessarily bring about a change in the treaty provisions with Belgium or Holland or any similar country.

**Mr. Sasseville:** Yes, that is exactly the situation. What is negotiated with one country amounts to a deal with that particular country. It takes into account the interests of that country and Canadian interests with respect to that country.

In the case of Belgium, you should know that we are in the process of renegotiating the treaty.

**Senator Meighen:** I have heard that for two-and-a-half years.

**Mr. Sasseville:** The most important issues relate to Belgian taxation rather than Canadian taxation, but we have been negotiating for a long time. We are still negotiating. As a matter of fact, we will be talking to them in the next few months about these remaining issues.

Canada's largest trading partner is the United States. We therefore have a special interest in the treaty with the United States. What is negotiated with the U.S., Canada is usually prepared to give to every other country, and vice versa. If something is given to one country, the U.S. will ask for the same thing. That is what happened with the 10 per cent rate on interest we gave to the United Kingdom a few years ago. When that rate was negotiated, Canada was fully aware that the United States would want the same rate. I believe we are more consistent throughout our treaties than are other countries.

**Senator Meighen:** My longstanding, patient, Belgian friend will be glad to hear that.

**Senator Kolber:** Could you outline in more detail the case of the person who was taxed at 90 per cent?

**Mr. Sasseville:** Let us say a Canadian resident owns real estate in the U.S. Estate tax in the United States will be levied on the value of the property. It can be fairly high. The highest marginal rate for estate tax is over 50 per cent. In Canada, when you die, we would deem you to have disposed of your property.

**Senator Kolber:** It is a deemed disposition tax because we do not have succession duties.

**Mr. Sasseville:** No. However, if you take into account the capital gains tax payable in Canada and add that to the estate tax in the United States — assuming that the value is at the same time a capital gain taxable in Canada — the extreme case would be such that the tax would be close to the full value of the property.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** Y a-t-il une espèce d'effet de domino chez nous? Les États-Unis sont peut-être dans une situation différente.

J'ai reçu une plainte d'un Belge dont l'entreprise investit au Canada et qui pense que la convention avec la Belgique pourrait être renégociée puisqu'elle l'a été avec le Luxembourg. Essayons nous d'harmoniser les conventions ou chacune d'elles est-elle différente et indépendante? Une modification de la convention fiscale avec le Luxembourg n'entraîne pas automatiquement une modification de la convention avec la Belgique ou la Hollande ou un autre pays du genre.

**M. Sasseville:** Oui, c'est effectivement la situation. Ce qui est négocié avec un pays constitue une entente avec ce pays seulement. La convention tient compte des intérêts de ce pays et des intérêts canadiens face à ce pays.

Dans le cas de la Belgique, vous devriez savoir que nous sommes en train de renégocier la convention.

**Le sénateur Meighen:** J'entends cela depuis deux ans et demi.

**M. Sasseville:** Les questions les plus importantes touchent la fiscalité belge plutôt que la fiscalité canadienne, mais les négociations durent depuis un bon moment. Nous sommes encore en train de négocier. D'ailleurs, nous leur parlerons d'ici quelques mois au sujet des questions en suspens.

Le principal partenaire commercial du Canada, ce sont les États-Unis. La convention avec les États-Unis revêt donc un intérêt spécial pour nous. Ce qu'il négocie avec les États-Unis, le Canada est habituellement disposé à l'accorder à n'importe quel autre pays, et vice-versa. Si nous donnons quelque chose à un pays, les États-Unis le demanderont eux aussi. C'est ce qui est arrivé avec le taux de 10 p. 100 sur les intérêts que nous avons accordé au Royaume-Uni il y a quelques années. Lorsque ce taux a été négocié, le Canada savait parfaitement que les États-Unis demanderaient la même chose. Je crois que nous sommes plus cohérents que d'autres pays d'une convention à l'autre.

**Le sénateur Meighen:** Mon vieil ami belge, très patient, serait ravi de l'entendre.

**Le sénateur Kolber:** Pourriez-vous expliquer en détail la situation de la personne qui a été imposée à 90 p. 100?

**M. Sasseville:** Supposons qu'un résident canadien possède des biens immobiliers aux États-Unis. L'impôt sur les successions serait perçu aux États-Unis sur la valeur de la propriété. Il pourrait être assez élevé. Le taux marginal de l'impôt sur les successions dépasse 50 p. 100. Au Canada, quand une personne meurt, elle est réputée avoir disposé de son bien.

**Le sénateur Kolber:** C'est un impôt sur la disposition présumée, parce que nous n'avons pas d'impôt sur les successions.

**M. Sasseville:** Non. Mais si vous tenez compte de l'impôt sur les gains en capital payable au Canada et que vous l'ajoutez à l'impôt sur les successions américain (en supposant que ce montant est en même temps un gain en capital imposable au Canada) la situation extrême serait telle que l'impôt correspondrait presque à la pleine valeur de la propriété.

[Texte]

**Senator Kolber:** But if you hold the property in a corporation, the scenario does not play out the way you have just described. Every Canadian with a home in Florida has that property in a corporation.

**Mr. Sasseville:** We have rules to prevent the avoidance of estate taxes in the way you have just described. However, if you have a property in a corporation in the U.S., yes, you can avoid estate taxes.

**Senator Sylvain:** I am leery when governments propose to cut taxes because they often attempt to make them up some place else. When you say the Protocol outlines cutting taxes from 15 per cent to 10 per cent and from 10 per cent to 5 per cent, how much revenue will the Government of Canada lose and how will it be replaced? Canada and the United States are among the highest indebted countries in the world. It would seem foolish to give up tax revenue.

**Mr. Ernewein:** I do not think the changes were made out of the goodness of anyone's heart. The withholding tax rates under the Canada-U.S. treaty, and a number of other treaties, reflect Canada's desire to keep taxes at those rates, but those rates were somewhat out of line with the rates between most OECD countries. We are attempting to move closer into line with those countries. We hope that will avoid any pressures which might arise or which have arisen with respect to investment decisions and the like.

**Senator Sylvain:** Are you saying that a standard is set by the OECD to which most countries adhere, or is there a wide fluctuation, with the standard existing only in name?

**Mr. Ernewein:** Most OECD countries have an applied rate of withholding tax. The recommended OECD rate with respect to dividends paid between significant shareholders is 5 per cent, as is set out in the new treaty. The OECD rate for royalties is zero. We have maintained the 10 per cent rate on certain payments, but we have gone to zero with respect to a fairly significant class. The OECD rate with respect to interest is 10 per cent, which is in the Protocol.

**Senator Sylvain:** I do not want to distract you from getting to the amount of revenue that may or may not be lost by this measure, but when you say that this is the recommended rate by the OECD, does anyone adhere to it, or is that merely a recommended rate?

**Mr. Sasseville:** Yes, there is adherence to that set of rates.

Throughout the European Union the rates are basically zero, but that is because of their directives on parent-subsidiary relationships. Before that, the rate was generally 5 per cent for direct shareholdings, which is the OECD rate, and 10 per cent on interest. Many countries had similar rates. When they did not have those rates, they used zero. Nearly all the treaties I have seen between developed countries use a rate of 0 per cent on royalties. Only Canada, Australia, Italy, Spain and Portugal may request rates of withholding tax on royalties.

[Translation]

**Le sénateur Kolber:** Mais si la propriété appartient à une société, le scénario ne se déroule pas tout à fait comme vous venez de le décrire. Tous les Canadiens qui ont des propriétés en Floride les détiennent dans une société.

**M. Sasseville:** Nous avons des règles pour empêcher l'évasion de l'impôt sur les successions telle que vous venez de la décrire. Mais si vous avez une propriété dans une société américaine, oui, vous pouvez éviter l'impôt sur les successions.

**Le sénateur Sylvain:** Je me méfie lorsque les gouvernements proposent de réduire les impôts, parce qu'ils tentent souvent de se rattraper ailleurs. Quand vous déclarez que le Protocole prévoit ramener l'impôt de 15 à 10 p. 100 et de 10 à 5 p. 100, quel sera le manque à gagner pour le gouvernement canadien et comment le compensera-t-il? Le Canada et les États-Unis comptent parmi les pays les plus endettés au monde. Il semblerait insensé de renoncer à des recettes fiscales.

**M. Ernewein:** Je ne pense pas que les changements aient été apportés par grandeur d'âme. Les taux des retenues à la source prévus dans la convention canado-américaine et dans plusieurs autres conventions traduisent le désir du Canada de les maintenir à ces niveaux-là, mais ils étaient un peu déphasés par rapport à ceux de la plupart des pays de l'OCDE. Nous tentons de nous aligner davantage sur ces pays. Nous espérons éviter ainsi les pressions qui pourraient s'exercer ou qui se sont exercées par le passé sur les décisions d'investissement, par exemple.

**Le sénateur Sylvain:** Soutenez-vous que l'OCDE fixe une norme qu'observent la plupart des pays ou y a-t-il de grands écarts et s'agit-il d'une norme plus symbolique qu'autre chose?

**M. Ernewein:** La plupart des pays de l'OCDE ont un taux de retenue à la source uniforme. Le taux recommandé par l'OCDE sur les dividendes versés entre de gros actionnaires est de 5 p. 100, tout comme dans la nouvelle convention. Le taux de l'OCDE pour les redevances est de 0 p. 100. Nous avons maintenu un taux de 10 p. 100 sur certains paiements, mais nous l'avons ramené à zéro pour une catégorie de paiements assez importante. Le taux de l'OCDE sur les intérêts est de 10 p. 100, ce qui correspond au taux prévu dans le Protocole.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne veux pas vous distraire et vous faire oublier d'indiquer le montant qui pourrait être perdu ou non à cause de cette mesure, mais quand vous affirmez qu'il s'agit du taux recommandé par l'OCDE, quelqu'un l'applique-t-il ou s'agit-il simplement d'une recommandation?

**M. Sasseville:** On s'en tient à cette série de taux.

Dans toute l'Union européenne, les taux sont essentiellement nuls, mais c'est à cause des directives sur les relations entre les sociétés mères et leurs filiales. Auparavant, le taux était habituellement de 5 p. 100 pour les participations directes, ce qui est le taux de l'OCDE, et de 10 p. 100 sur les intérêts. Un grand nombre de pays appliquaient des taux de ce genre, sinon leur taux était égal à zéro. Presque toutes les conventions que j'ai vues entre des pays développés prévoyaient un taux de 0 p. 100 sur les redevances. Seuls le Canada, l'Australie, l'Italie, l'Espagne et le Portugal peuvent exiger des retenues à la source sur les redevances.



[Text]

**Mr. Ernewein:** The changes with respect to dividend rates were announced as treaty policy in the 1992 budget papers; and the changes with respect to withholding taxes in relation to patents and other intellectual information were announced in the 1993 budget. Those numbers, which I will give you, were already figured into the fiscal plan. As I understand it, it is not necessary that the money be made up. The expenditure has already been accounted for.

**Senator Sylvain:** What is the total amount of revenue we are giving up?

**Mr. Ernewein:** The estimates set out in the 1992 budget papers with respect to the withholding tax rate cut on dividends assumed a five-year phase-in of the rate, going from 10 to 5 in increments of 1 per cent each year. However, that was to start in 1993. We did not have a protocol in 1993 or in 1994. Therefore, the way the Protocol is structured, the dividend rate cut would be down to 7 per cent for this year, 6 per cent for 1996, and 5 per cent for 1997 and thereafter.

**Senator Sylvain:** What will the changes in the Protocol cost the government in lost revenue? Can you give us a ballpark figure?

**Mr. Ernewein:** The estimates for 1995-96, assuming a full year rate cut, were \$125 million for dividends. With respect to the royalty changes to withholding taxes in relation to patents, that estimate in the 1993 budget papers was \$25 million. The sum, therefore, would be \$150 million.

**Senator Stewart:** When one confronts a legal text such as the schedule, one reads carefully. I am looking at the new paragraph in Article 3 on page 2 of the document. Why the shift from "person", which appears in the second line of the new paragraph 1, to "individual"? Are we talking about natural persons and artificial persons in one instance? If so, what does the expression "individual" mean about 10 lines down?

**Mr. Ernewein:** Are we speaking about the first amendment in Article 3 which amends Article IV of the Convention?

**Senator Stewart:** Yes. It begins, "Paragraph 1 of Article IV", and the new sentence to which I am referring reads:

1. For the purposes of this Convention, the term "resident" of a Contracting State means any person that...

Why is "that" used instead of "who"? I assume it has legal significance.

About 10 or 11 lines down we see the phrase "an individual". What distinction is intended by the use of the term "person" in one case and "individual" in the other? I am sure this has great legal significance as well.

**Mr. Ernewein:** You have alluded to the answer already.

[Traduction]

**M. Ernewein:** Les changements relatifs aux taux sur les dividendes ont été annoncés en tant que politique dans les documents du budget de 1992 et les modifications relatives aux retenues à la source sur les brevets et les autres informations intellectuelles l'ont été dans le budget de 1993. Les chiffres que je vais vous donner figuraient déjà dans le plan budgétaire. Si je comprends bien, il n'est pas nécessaire que recettes soient perçues. Les dépenses ont déjà été comptabilisées.

**Le sénateur Sylvain:** Quel est le manque à gagner total?

**M. Ernewein:** Les estimations indiquées dans les documents du budget de 1992 à l'égard de réduction de la retenue à la source sur les dividendes supposaient un abaissement graduel du taux, qui aurait été ramené de 10 à 5 p. 100, à raison de 1 p. 100 par année. Mais cette mesure devait commencer à s'appliquer en 1993. Nous n'avions pas de protocole en 1993, ni en 1994. De la façon dont le Protocole est structuré, la réduction du taux d'imposition des dividendes ramènerait donc le taux à 7 p. 100 cette année, à 6 p. 100 en 1996 et à 5 p. 100 à partir de 1997.

**Le sénateur Sylvain:** Quelle somme les changements prévus dans le Protocole feront-ils perdre au gouvernement? Pouvez-vous nous donner un montant estimatif?

**M. Ernewein:** Les estimations pour 1995-1996, en supposant que la réduction s'appliquera toute l'année, étaient de 125 millions de dollars pour les dividendes. En ce qui concerne les modifications des retenues à la source sur les redevances liées aux brevets, les estimations indiquées dans les documents du budget de 1993 se chiffraient à 25 millions de dollars. Le total serait donc de 150 millions de dollars.

**Le sénateur Stewart:** Devant un texte juridique comme l'annexe, il faut lire bien attentivement. J'ai devant les yeux le nouveau libellé de l'article 3 à la page 2 du document. Pourquoi passe-t-on du mot «personne», à la deuxième ligne du nouveau paragraphe 1 à «personne physique»? Est-il question de personnes physiques et de personnes morales? Dans ce cas, que signifie l'expression «personne physique» une dizaine de lignes plus bas?

**M. Ernewein:** S'agit-il du premier amendement à l'article 3, qui modifie l'article IV de la Convention?

**Le sénateur Stewart:** Oui. Il commence comme suit: «Le paragraphe 1 de l'article IV» et la nouvelle phrase à laquelle je vous renvoie, se lit comme suit:

1. Aux sens de la présente Convention, le terme «résident» d'un État contractant désigne toute personne qui...

Pourquoi remplacer en anglais «who» par «that»? Je suppose qu'il y a une explication juridique.

Une dizaine de lignes plus bas, on lit «une personne physique». Quelle distinction entend-on établir en utilisant le terme «personne» dans un cas et «personne physique» dans l'autre? Je suis certain que cette différence est elle aussi très importante au point de vue juridique.

**M. Ernewein:** Vous avez déjà donné un élément de réponse.



## [Texte]

With respect to the reference to "person" in the first sentence, that can apply to both natural persons and artificial entities such as corporations. I am not certain whether the change from "who" to "that" would have any legal significance, although we are told that using "that" is the better choice when making reference to both artificial and natural entities.

With respect to the second sentence and the reference to "individual", we understand that that is the only type of person who might be a green card holder or a citizen of the United States; that is, individuals. A corporation could not be a green card holder.

**Senator Stewart:** So you have to shift from "person" to "individual" to accommodate the resident alien, the green card holder?

**Mr. Ernewein:** I am not sure what harm would befall anyone if we had left the reference to "person", but "individual" is more precise.

**Senator Stewart:** On page 8, we see the deletion of paragraph 6 of Article XXI (Exempt Organizations), with regard to gifts. Could you take us through that? As I understand it, if I wished to make a charitable donation under U.S. law, I could not claim that against my Canadian taxes. What will the situation be after the new paragraph 6 comes into effect?

**Mr. Sasseville:** Under the existing treaty, which has been in force since 1984, you could get a deduction for that gift, but only against your U.S. income. We have now moved to credits. If you do not have any U.S. income, you do not get any relief.

In paragraph 6, we have simply moved from a deduction, which is the system we used when we negotiated the treaty, to a credit, which has been in place since the 1987 tax reform. That shift entails no new rights. It is simply a recognition of the Canadian move from deduction to credits in respect of charitable donations.

**Senator Stewart:** The paragraph reads, in part:

...gifts by a resident of Canada to an organization that is a resident of the United States, that is generally exempt from United States tax and that could qualify in Canada as a registered charity if it were a resident of Canada and created or established in Canada, shall be treated as gifts to a registered charity; however, no relief from taxation shall be available in any taxation year with respect to such gifts —

I will exclude the bracket for a moment.

— to the extent that such relief would exceed the amount of relief that would be available under the Income Tax Act if the only income of the resident for that year were the resident's income arising in the United States.

## [Translation]

En ce qui concerne le mot «personne» dans la première phrase, il peut s'appliquer aux personnes physiques et aux personnes morales, comme les sociétés. Je ne suis pas certain que le passage de «who» à «that» ait une importance juridique, encore qu'on nous dise que «that» soit préférable lorsque nous désignons les personnes physiques et les personnes morales.

Quant à la deuxième phrase et au terme «personne physique», nous croyons comprendre que c'est le seul type de personnes qui pourrait détenir une carte verte ou être citoyen des États-Unis, autrement dit, des particuliers. Une société ne pourrait pas détenir une carte verte.

**Le sénateur Stewart:** Il faut donc passer de «personne» à «personne physique» pour tenir compte de l'étranger résident, détenteur d'une carte verte?

**M. Ernewein:** Je ne suis pas convaincu que nous aurions porté atteinte à qui que ce soit en laissant le mot «personne», mais «personne physique» est un terme plus précis.

**Le sénateur Stewart:** À la page 8, on supprime le paragraphe 6 de l'article XXI (Organisations exonérées), qui portait sur les dons. Pouvez-vous nous donner des explications? Si je comprends bien, si je souhaitais faire un don de charité aux termes des lois américaines, je ne pourrais pas le déduire de mes impôts canadiens. Qu'est-ce qui se passerait après l'adoption du nouveau paragraphe 6?

**M. Sasseville:** Aux termes de la convention actuelle, en vigueur depuis 1984, vous pourriez obtenir une déduction pour ce don, mais seulement par rapport à votre revenu américain. Nous prévoyons désormais des crédits. Si vous n'avez pas de revenu américain, vous n'avez droit à aucun allègement.

Au paragraphe 6, nous sommes simplement passés d'une déduction, qui correspond au régime en vigueur lorsque nous avions négocié la convention, à un crédit, qui existe depuis la réforme fiscale de 1987. Ce changement prévoit deux nouveaux droits. Il s'agit simplement de reconnaître le passage, dans le régime fiscal canadien, des déductions aux crédits en ce qui concerne les dons de charité.

**Le sénateur Stewart:** Le paragraphe se lit en partie comme suit:

[...] les dons versés par un résident du Canada à une organisation qui est un résident des États-Unis, qui est généralement exempt de l'impôt des États-Unis et qui, au Canada, pourrait avoir le statut d'organisme de charité enregistré si elle était un résident du Canada et si elle avait été créée ou établie au Canada, sont considérés comme dons versés à un organisme de charité enregistré; toutefois, aucun allègement fiscal n'est accordé au cours d'une année d'imposition quelconque pour des dons...

J'exclurai la parenthèse pour le moment.

... dans la mesure où un tel allègement serait supérieur au montant de l'allègement accordé en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu si le seul revenu du résident pour cette année d'imposition était le revenu du résident provenant des États-Unis.

[Text]

That covers the point.

Now, let us return to the bracket, which reads:

— (other than such gifts to a college or university at which the resident or a member of the resident's family is or was enrolled) —

Why should there be special exemption in such a case? Let us assume someone is enrolled at "X University". His professors decide that the young fellow needs a little bit of encouragement, so his parents make a gift. What is the point?

**Mr. Ernewein:** That is not a change from the previous regime.

**Senator Stewart:** No, but it is a reenactment, which is why I am asking.

**The Chairman:** I believe Senator Stewart's question is this: Why do you treat contributions to post-secondary education institutions differently from other forms of charitable contribution?

**Senator Stewart:** Yes. However, Mr. Chairman, I would ask you to notice that they are not treated differently unless a member of the family was enrolled there.

**Senator Kolber:** Excuse me for being crass, Mr. Chairman, but is it not possible that the Americans give a hell of a lot more to their institutions than we give to ours, and the American government allows it?

**Mr. Ernewein:** I am afraid I do not know the answer to that question. It is possible.

**Senator Stewart:** That is a different line of questioning. I just want to know what this wording means.

**Senator Angus:** The parents can make gifts.

**Senator Kolber:** The meaning is clear.

**Senator Stewart:** No, it is not clear. The witnesses have not yet concluded their analysis of the text.

Is there something esoteric in this wording? Perhaps the witnesses would like to give us an answer in writing.

**Mr. Sasseville:** Yes, we can do that. That is a provision contained in the 1984 convention.

**Senator Stewart:** You did not focus on it.

**The Chairman:** Am I correct in saying that this clause says that contributions to universities and post-secondary institutions to which you have a family affiliation are treated differently from contributions to organizations in the United States which have a charitable tax number? I say this in the sense that you can give them more money and get away with it.

**Mr. Sasseville:** I would say they are treated differently. Whether you get more or not is something we want to clarify.

If the second part of the paragraph does not apply, you would then treat post-secondary institutions (exactly the same way with respect to contributions).

[Traduction]

Voilà, c'est tout.

Revenons maintenant à la parenthèse, qui se lit comme suit:

[...] (autres que ceux versés à un collège ou à une université auxquels le résident ou un membre de sa famille est ou était inscrit) [...]

Pourquoi devrait-il exister une exonération spéciale dans ce cas? Supposons qu'un jeune s'inscrive à l'Université X. Ses professeurs décident qu'il a besoin d'un peu d'encouragement et ses parents font un don. Qu'est-ce qui arrive?

**M. Ernewein:** Il n'y a aucun changement par rapport à l'ancien régime.

**Le sénateur Stewart:** Non, mais on confirme la disposition, voilà pourquoi je pose la question.

**Le président:** Je crois que la question du sénateur Stewart est la suivante: Pourquoi traitez-vous les dons aux établissements d'enseignement post-secondaire différemment des autres types de dons de charité?

**Le sénateur Stewart:** Oui. Je vous ferais toutefois remarquer, monsieur le président, qu'ils ne sont pas traités différemment à moins qu'un membre de la famille ne fréquente l'établissement en question.

**Le sénateur Kolber:** Excusez mon franc-parler, monsieur le président, mais ne se pourrait-il pas que les Américains soient beaucoup plus généreux envers leurs établissements d'enseignement que nous ne le sommes envers les nôtres, et que le gouvernement américain les encourage?

**M. Ernewein:** Je crains bien de ne pas pouvoir répondre à cette question. C'est possible.

**Le sénateur Stewart:** C'est un thème différent. Je veux tout simplement connaître le sens du texte.

**Le sénateur Angus:** Les parents peuvent faire des dons.

**Le sénateur Kolber:** Le sens est clair.

**Le sénateur Stewart:** Non, il n'est pas clair. Les témoins n'ont pas encore terminé leur analyse du texte.

Y a-t-il un sens esotérique à cette disposition? Les témoins voudraient peut-être nous répondre par écrit.

**M. Sasseville:** Oui, nous pouvons le faire. Il s'agit d'une disposition de la convention de 1984.

**Le sénateur Stewart:** Vous ne vous y êtes pas arrêtés.

**Le président:** Ai-je tort d'affirmer que cette disposition stipule que les dons aux universités et aux établissements post-secondaires où est inscrit un membre de la famille sont traités différemment des dons aux organisations de charité américaines qui ont un numéro d'enregistrement? On peut leur donner davantage et payer moins d'impôts.

**M. Sasseville:** Je dirais qu'ils sont traités différemment. Qu'ils soient plus ou moins avantagés au point de vue fiscal est une question que nous aimerions éclaircir.

Si le second paragraphe ne s'applique pas, les établissements post-secondaires seraient tous traités exactement sur un même pied en ce qui concerne les dons à un organisme de charité.



[Texte]

**The Chairman:** The follow-up question, then, is this: What is the policy rationale for treating post-secondary institutions differently?

**Senator Kolber:** Dozens and dozens of educational institutions in the United States have a Canadian tax number. They are termed "Canadian friends of..." the institution in question. You do not need any qualifications to be a graduate or a son or a daughter. McGill has such relationships. Every educational institution does.

**Mr. Sasseville:** That is the way the system normally works.

**Senator Kolber:** That situation would override this act completely.

**Senator Stewart:** Would it?

**Senator Kolber:** Of course it would. You are giving to a Canadian charitable entity.

**Mr. Sasseville:** Why do we not get back to you on this matter?

**Senator Stewart:** I think that is a good idea.

I want to return for a moment to the so-called "death duties". Am I correct in thinking that the Department of National Revenue has a number of files going back to 1988 to which this treaty will apply beneficially?

**Mr. Sasseville:** My understanding is that Revenue Canada has a number of files where people are aware of the changes to be made retroactively by the treaty.

**Senator Stewart:** Have those estates been settled yet for tax purposes?

**Mr. Sasseville:** I do not know if they have been reassessed. I understand that they may have to be reassessed. Perhaps the file has simply been put on hold. Technically, there is nothing in the law that would allow relief until the treaty is passed, but the treaty would then have retroactive application.

**Senator Stewart:** Do the figures you gave Senator Sylvain take into account that retrospective relief? If not, how many extra hundreds of millions of dollars are involved?

**Mr. Ernewein:** The figures given earlier related to withholding tax changes in relation to dividends and royalties.

First, these changes with respect to estate taxes go back to 1988. It is possible that some cases might have become statute barred under domestic law. The entry-into-force provision of the Protocol would allow an estate, for both Canadian and U.S. tax purposes, to be reopened in order to make any adjustments allowed by the Protocol.

Estate tax changes occur on both sides of the border. The bulk of the change in this respect relates to the estate tax and the re-establishment of the exempt level of an estate for Canadians at US\$600,000 as opposed to US\$60,000. That relief is granted by the U.S. It leads us to conclude that most of the relief to be provided under the article will arise in the U.S. for those whose

[Translation]

**Le président:** La prochaine question qu'on peut donc se poser est quelle est la justification de politique de ce traitement différent?

**Le sénateur Kolber:** Des douzaines et des douzaines d'établissements d'enseignement américains ont un numéro d'enregistrement fiscal au Canada. Ils sont appelés «Amis canadiens de...» l'établissement en question. Il n'est pas nécessaire d'être un diplômé ou le fils ou la fille du contribuable. McGill a des relations de ce genre. Tous les établissements en ont.

**M. Sasseville:** C'est ainsi que fonctionne le régime.

**Le sénateur Kolber:** Cette situation contournerait complètement la loi.

**Le sénateur Stewart:** Vraiment?

**Le sénateur Kolber:** Évidemment. On fait un don à un organisme de charité canadien.

**M. Sasseville:** Ne pourrions-nous pas répondre plus tard à cette question?

**Le sénateur Stewart:** Je pense que c'est une bonne idée.

Je voudrais revenir un instant sur les impôts en cas de décès. Ai-je raison de penser qu'il y a au ministère du Revenu national un certain nombre de dossiers remontant à 1988 auxquels cette convention s'appliquera avantageusement?

**M. Sasseville:** Je crois comprendre qu'il y a à Revenu Canada des dossiers pour lesquels les gens savent quelles modifications apportées à la convention auront un effet rétroactif.

**Le sénateur Stewart:** Ces successions ont-elles été réglées aux fins de l'impôt?

**M. Sasseville:** Je ne sais pas si une nouvelle cotisation a été établie. Je comprends qu'il faudra le faire. Les dossiers ont peut-être été mis tout simplement en attente. Techniquement, aucune disposition de la loi ne permettrait un allègement tant que la convention n'est pas signée, mais l'application de la convention aurait alors un effet rétroactif.

**Le sénateur Stewart:** Les chiffres que vous avez donnés au sénateur Sylvain tiennent-ils compte de l'allègement rétroactif? Sinon, combien de millions de dollars supplémentaires sont en cause?

**M. Ernewein:** Les chiffres que nous avons donnés portaient sur les modifications de la retenue à la source sur les dividendes et les redevances.

Premièrement, les modifications relatives à l'impôt sur les successions remontent à 1988. Certains dossiers sont peut-être prescrits par les lois nationales. La disposition concernant l'entrée en vigueur du Protocole permettrait de rouvrir une succession, aux fins de l'impôt canadien et de l'impôt américain, afin d'apporter les changements prévus par le Protocole.

Les modifications à l'impôt sur les successions s'appliquent des deux côtés de la frontière. La plupart d'entre elles se rapportent au rétablissement de l'exonération de 600 000 \$US plutôt que de 60 000 \$US dans le cas d'une succession canadienne. Cet allègement est accordé par les États-Unis. Il nous amène à conclure que la plus grande partie de l'allègement prévu par cet



[Text]

estates fall between the \$60,000 and \$600,000 figure — or possibly above — and who seek relief from the U.S. in recomputing their estate tax liability.

With respect to the effects in Canada, the principal change in the article dealing with taxes imposed by death is one whereby we will agree to allow Canadians a foreign tax credit for any U.S. estate taxes paid with respect to U.S. property. They will be entitled to add that U.S. estate tax to their U.S. income taxes and treat the sum as qualifying for a foreign tax credit in Canada.

We do not have precise figures in that regard. However, the amount of foreign income earned by deceased Canadians in the year of death is reasonably modest. For 1992, the figure was \$10 million. If you assume that the maximum foreign tax credit available on that amount at the federal level is roughly 30 per cent, which is a high level, then you end up with \$3 million. That assumes that all foreign income is earned in the U.S., a notion which is probably in error.

Foreign income taxes already claimed as a deduction must also be deducted. For 1992, with respect to foreign tax credits, we have a figure in excess of \$1 million claimed. Thus, if you take the foreign income earned in the year of death by deceased Canadians and take the notional tax payable on that income and deduct foreign income taxes already paid, you end up with a maximum cost of somewhere between \$1 million and \$2 million.

**Senator Stewart:** Is it correct that the retrospective aspect of this change will cost the Consolidated Revenue Fund less than \$5 million?

**Mr. Sasseville:** It is difficult to say whether it will be under or over that amount. However, \$5 million seems to be on the upper side of the estimate.

**Senator Stewart:** Am I entirely out of the ballpark in picking that figure? Perhaps I am being overly cautious.

**Mr. Sasseville:** I would think so.

**Senator Angus:** There seems to be an open-ended element to the Protocol in terms of broadcast royalties. There is reference to letters that need to be exchanged. Am I correct in saying that these have not yet been exchanged?

**Mr. Ernewein:** That is right. The exemption for broadcast royalties reflected a lack of certainty on the part of both delegations to the negotiations when we were attempting to conclude an agreement in the middle of last year. We were striving to achieve a reciprocal exemption reflecting the one already found in our Income Tax Act with respect to payments for news and other such items. It was not clear how that exemption worked in Canada's case with respect to live broadcasts and the like, and the U.S. delegation was not at that

[Traduction]

article sera accordé aux États-Unis, à ceux dont les successions se chiffrent entre 60 000 \$ et 600 000 \$ (ou peut-être davantage) et qui cherchent un allègement aux États-Unis aux fins de l'établissement d'une nouvelle cotisation de l'impôt sur les successions.

En ce qui concerne les effets au Canada, le principal changement apporté à l'article portant sur l'impôt sur les successions permet d'accorder aux Canadiens un crédit d'impôt étranger sur tout impôt sur les successions versé aux États-Unis à l'égard d'un bien aux États-Unis. Les contribuables canadiens pourront ajouter l'impôt sur les successions américain à leur impôt sur le revenu américain et considérer la somme des deux pour obtenir un crédit d'impôt étranger au Canada.

Nous n'avons pas de chiffre précis à ce sujet. Cependant, les revenus étrangers gagnés par des Canadiens décédés, durant l'année du décès, sont relativement modestes. En 1992, ils étaient de 10 millions de dollars. En supposant que le crédit d'impôt étranger maximal possible sur ce montant, au niveau fédéral, se situe à environ 30 p. 100, ce qui est très élevé, on arrive à 3 millions de dollars. Ce chiffre suppose que tous les revenus étrangers sont gagnés aux États-Unis, ce qui est probablement faux.

Il faut également retrancher l'impôt sur le revenu étranger pour lequel on a déjà demandé une déduction. Pour les crédits d'impôt étranger en 1992, cela représente plus de 1 million de dollars. Par conséquent, si on prend le revenu étranger gagné par les Canadiens décédés durant l'année du décès, qu'on calcule l'impôt théorique payable sur ce revenu et qu'on soustrait l'impôt sur le revenu déjà payé, on aboutit à un coût maximum se situant entre 1 et 2 millions de dollars.

**Le sénateur Stewart:** Est-il juste que l'effet rétroactif de ce changement coûtera moins de 5 millions de dollars au Trésor?

**M. Sasseville:** Il est difficile de dire si le montant sera inférieur ou supérieur à celui que vous indiquez. Mais 5 millions de dollars semblent une estimation élevée.

**Le sénateur Stewart:** Ce montant est-il tout à fait irréaliste? Je suis peut-être trop prudent.

**M. Sasseville:** Je le pense.

**Le sénateur Angus:** Le Protocole semble laisser une porte ouverte dans le cas des redevances sur la diffusion d'émissions. On mentionne un échange de notes. Ai-je raison de dire que ces notes n'ont pas encore été échangées?

**M. Ernewein:** C'est exact. L'exonération relative aux redevances sur la diffusion d'émissions traduisait le manque de certitude des deux délégations qui ont participé aux négociations quand nous avons tenté de conclure une entente au milieu de l'an dernier. Nous tentions de parvenir à une exonération réciproque correspondant à celle que prévoit déjà notre Loi de l'impôt sur le revenu pour les paiements relatifs aux nouvelles et à d'autres éléments de ce genre. Nous ne savions pas exactement comment fonctionnait cette exonération au Canada dans le cas des émissions en direct,

## [Texte]

point in time able to give us a clear indication of how their rules worked. We have included this provision.

We have since learned that, in the case of Canada, the relief provided under subsection 212(5) of our Income Tax Act seems to work as intended, providing an exemption for news programming or news feeds. The U.S. rules are essentially reciprocal under the domestic law. Thus, it is not anticipated at this stage that we will be activating that rule or that there will be any further exchange of notes.

**Senator Angus:** There would not be any exchange of letters, as per that section?

**Mr. Ernewein:** Our intention now is not to exchange letters.

**Senator Angus:** The exemption related more to news, then, did it? I understood that perhaps it was to be restricted to sports broadcasting. Is that incorrect?

**Mr. Ernewein:** There was some discussion of that at the time. No, it was not a sports exemption. I could not have ruled out the possibility that it included sports, but our focus was certainly with respect to news.

**Senator Angus:** In regard to the process, I understood from your answer to Senator Meighen's question that we initiated an economic negotiation after the 1988 amendments in the States.

**Mr. Ernewein:** That is correct.

**Senator Angus:** In these negotiations, would you agree that the parties are not exactly equal in bargaining power?

**Mr. Sasseville:** Do we have to agree?

**Senator Angus:** No, you do not have to agree. That question is only a preface. It is obvious that you are taking judicial notice of it.

**Senator Meighen:** Senator Angus was not referring to intellect; he was referring to numbers.

**Senator Angus:** When did these negotiations take place?

**Mr. Ernewein:** I believe the first round was in the fall of 1990, and then the fall of 1991, February of 1992, and June of 1994, roughly.

**Senator Angus:** We wanted relief from the reduction to \$60,000 in the estate tax exemption in the U.S. What did Canada have to give up to get that relief?

**Mr. Sasseville:** We started with that relief as an opportunity to get changes to the treaty, but we were concerned that our withholding tax rates were too high and were detrimental to investment in Canada by U.S. firms. Since our corporate rate was higher than that of the U.S., we were concerned that our withholding tax, which is an additional tax cost of doing business in Canada, was a further deterrent to American businesses doing business in Canada.

## [Translation]

par exemple, et la délégation américaine ne pouvait pas nous indiquer clairement à ce moment-là comment leurs règles s'appliquaient. Nous avons donc inclus cette disposition.

Nous avons appris depuis que, dans le cas du Canada, l'allègement prévu au paragraphe 212(5) de notre Loi de l'impôt sur le revenu semble fonctionner comme prévu, c'est-à-dire qu'il exonère les nouvelles ou les relais de nouvelles. Les règles américaines sont essentiellement réciproques, en vertu des lois nationales. Il n'est donc pas prévu, pour le moment, d'appliquer cette règle, ni d'effectuer de nouveaux échanges de notes.

**Le sénateur Angus:** Il n'y aurait pas d'échange de notes en vertu de cet article?

**M. Ernewein:** Nous avons désormais l'intention de ne pas le faire.

**Le sénateur Angus:** L'exonération portait davantage sur les nouvelles, n'est-ce pas? J'avais cru comprendre qu'elle se limiterait aux nouvelles du sport. Me suis-je trompé?

**M. Ernewein:** Il en a été question à l'époque. Non, il ne s'agissait pas d'une exonération pour le sport. Je n'aurais pas pu exclure la possibilité que les nouvelles sportives soient visées, mais quant à nous, nous pensions aux nouvelles en général.

**Le sénateur Angus:** En ce qui concerne le processus, je déduis de votre réponse à la question du sénateur Meighen que nous avons entrepris des négociations après les modifications apportées en 1988 aux États-Unis.

**M. Ernewein:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** Convenez-vous que les deux parties n'avaient pas tout à fait le même pouvoir de négociation?

**M. Sasseville:** Faut-il être d'accord?

**Le sénateur:** Non, vous n'êtes pas obligés. Cette question n'est qu'un préambule. Il est évident que vous la voyez dans une perspective juridique.

**Le sénateur Meighen:** Le sénateur Angus ne faisait pas allusion aux capacités intellectuelles, mais plutôt aux chiffres.

**Le sénateur Angus:** Quand ces négociations se sont-elles déroulées?

**M. Ernewein:** Je crois que la première série de négociations a eu lieu à l'automne 1990; il y en a eu d'autres à l'automne 1991, en février 1992 et en juin 1994, en gros.

**Le sénateur Angus:** Nous voulions un allègement fiscal dans le cas de la réduction de l'exonération d'impôt sur les successions aux États-Unis, qui avait été abaissée à 60 000 \$. À quoi le Canada a-t-il dû renoncer pour obtenir cet allègement?

**M. Sasseville:** Nous avons commencé par nous servir de cet allègement pour modifier la convention, mais nous craignons que nos taux de retenue à la source soient trop élevés et nuisent à l'investissement au Canada par les entreprises américaines. Étant donné que notre taux d'imposition sur le revenu des sociétés était plus élevé que celui des États-Unis, nous avions peur que notre retenue à la source, qui constitue un coût fiscal supplémentaire pour les entreprises qui veulent exercer leurs activités au Canada,



[Text]

It is interesting to put the whole issue in the perspective of Canada giving up something in exchange for tax relief, but that is not exactly the way the negotiations proceeded. We would never have agreed to give up the withholding tax rates merely to receive the death tax relief.

**Senator Angus:** You entered into negotiations seeking relief on the estate tax knowing in advance what you were willing to give up. However, once the game was on, what did Canada have to give up to receive that relief and the other relief outlined in the treaty?

**Mr. Ernewein:** There was less tit for tat than one might assume in these negotiations. As Mr. Sasseville pointed out, we wanted to fix what we perceived to be a problem with the estate tax rules. However, we also wanted — and I think it is fair to say that the U.S. wanted as well — a system that made more sense and tried to resolve as many problems as possible for people investing, doing business, or working in the other country.

We have fixed a number of problems in the Canada-U.S. tax treaty through this Protocol. Some are very technical in nature. Not all of them were viewed as a point for us or a point for the other side. The withholding tax changes were the right thing to do. The estate tax changes, in our view, were appropriate.

**Mr. Sasseville:** Technically, we did not give up on the withholding tax rates because in the 1992 and 1993 budgets we announced to the world what we would do. The U.S. simply took notice and approached us during the negotiations. Their negotiators said, "You are on record as willing to give up on withholding tax rates, so we will simply put the changes in the Protocol."

**Senator Angus:** Did they have a shopping list of other items?

**Mr. Sasseville:** They wanted to go further with respect to the reduction of withholding tax rates, but we had drawn the line in our budget announcements. They had a list of problems that needed to be solved, and we had a similar list. We solved those issues in a technical way rather than through bargaining. We addressed each of the issues and tried to find a technical fix. Most of these issues are not money raisers or losers; they are technical fixes.

**Senator Angus:** The estate tax was a profile item for Canada. In the end result, it is very technical. The rules are cumbersome complex, and difficult to understand. Would it not have been easier to say that there is an exemption of "X" hundreds of

[Traduction]

ne décourage davantage les entreprises américaines à faire des affaires au Canada.

Il est intéressant de mettre toute cette question dans la perspective du Canada qui renonce à quelque chose pour obtenir un allègement fiscal, mais ce n'est pas tout à fait ainsi que se sont déroulées les négociations. Nous n'aurions jamais accepté de renoncer aux taux de la retenue à la source simplement pour obtenir un allègement des impôts perçus en cas de décès.

**Le sénateur Angus:** Vous avez amorcé les négociations avec l'intention d'obtenir un allègement de l'impôt sur les successions en sachant d'avance à quoi vous étiez prêts à renoncer. Mais une fois le processus engagé, à quoi le Canada a-t-il dû renoncer pour obtenir cet allègement et les autres allègements décrits dans la convention?

**M. Ernewein:** Il y a eu moins de donnant, donnant qu'on pourrait le supposer. Comme l'a fait remarquer M. Sasseville, nous voulions régler ce qui nous paraissait constituer un problème dans le cas de l'impôt sur les successions. Mais nous voulions également (et je pense qu'il est juste d'affirmer que les États-Unis le voulaient eux aussi) un régime plus logique, qui tentait de régler autant de problèmes que possible pour ceux qui investissent, font des affaires ou travaillent dans l'autre pays.

Nous avons réglé par ce protocole un certain nombre de problèmes que posait la convention Canada-États-Unis en matière d'impôts. Certains sont très techniques. Ils n'étaient pas tous considérés comme un point pour nous ou un point pour eux. Les modifications apportées à la retenue à la source étaient la bonne chose à faire. Les modifications relatives à l'impôt sur les successions s'imposaient, selon nous.

**M. Sasseville:** Techniquement, nous n'avons pas renoncé à grand-chose quant aux taux de la retenue à la source, parce que nous avions déjà indiqué clairement nos intentions dans les budgets de 1992 et de 1993. Les États-Unis n'ont fait qu'en prendre note et nous l'ont rappelé au cours des négociations. Leurs négociateurs ont dit: «Vous avez annoncé publiquement que vous étiez prêts à réduire les taux de la retenue à la source, alors nous apporterons simplement les changements nécessaires dans le Protocole.»

**Le sénateur Angus:** Avaient-ils une liste d'autres revendications?

**M. Sasseville:** Ils voulaient aller plus loin au sujet du rétablissement des taux de la retenue à la source, mais nous avions fixé les limites dans nos budgets. Ils avaient une liste de problèmes à régler et nous en avions une nous aussi. Nous avons réglé ces questions techniquement plutôt que par la voie des négociations. Nous avons examiné chaque question et tenté de trouver une solution technique. La plupart des solutions ne font pas augmenter les recettes et ne les réduisent pas non plus; il s'agit de solutions techniques.

**Le sénateur Angus:** L'impôt sur les successions était important pour le Canada. Le résultat est très technique. Les règles sont lourdes, complexes et difficiles à comprendre. N'aurait-il pas été plus simple de prévoir une exonération de tant de centaines de



[Texte]

thousands of dollars for real estate owned in the United States by Canadians? Why not just do that? It would have worked.

**Mr. Ernewein:** From Canada's perspective, we do not have a problem with that suggestion. The complexity in the rules is attributable, for the most part, to the fact that the Americans were attempting to deal with a complex set of rules found in U.S. Internal Revenue Code.

**The Chairman:** You are not suggesting by implication that you think our rules are not complicated?

**Mr. Ernewein:** They are even more complex in the Internal Revenue Code.

**The Chairman:** There are various degrees at the outer edge of the complexity. I wanted to ensure that we were not reading that into what you said.

**Mr. Ernewein:** The U.S. rules contribute considerably to the complexity found in the Protocol.

The U.S. objective was to provide some type of progressive exemption. For example, many individuals in Canada own up to US\$600,000 worth of property. The U.S. objective — and I think we can empathize with it — was that the tax result for that person ought to be different from a person who has \$600,000 or less in the United States but, perhaps, \$6 million worth of property elsewhere. The total tax burden imposed by the U.S. with respect to the same value of property in the United States could be different given the fact that the first individual's non-U.S. assets were non-existent. For the other person, the U.S. assets represent only 9 per cent or 10 per cent of their total wealth. That led to a tax credit which was based on the fixed estate tax credit in the U.S. of \$192,800, multiplied by U.S. property over worldwide property. For the person whose total estate was less than \$600,000, that always produced a complete exemption in the U.S. For the person who had \$6 million elsewhere, their estate tax credit would only be one-tenth or one-eleventh of the \$192,800, which would leave them exposed to some U.S. tax.

**Senator Angus:** In the end result, there is still a mismatch — particularly in the case of individuals with a high net worth — between the estate tax and the Canadian capital gains tax situation.

**Mr. Ernewein:** The result under the Protocol is not identical to the result before 1988. If memory serves, it was simply a flat \$600,000 under the 1988 U.S. rules. One would not take into account the value of non-U.S. property in calculating U.S. estate tax liability.

However, I think you may be referring to the point that the U.S. taxes the value of an estate, whereas we tax only the appreciation with respect to property. In other words, if you have acquired property recently — that is, something that has not grown in value — modest amounts of Canadian tax but significant amounts of U.S. tax may apply.

[Translation]

milliers de dollars pour les biens immobiliers que possèdent des Canadiens aux États-Unis? Pourquoi pas simplement cela? Cette solution aurait fonctionné.

**M. Ernewein:** Du point de vue du Canada, nous n'avons aucune objection à cette proposition. La complexité de la règle est attribuable en grande partie au fait que les Américains tentaient de s'attaquer à une série de règles complexes établis dans le code fiscal américain.

**Le président:** Vous ne laissez pas entendre indirectement que nos règles ne sont pas compliquées, d'après vous?

**M. Ernewein:** Elles le sont encore plus dans le Code fiscal.

**Le président:** Il y a divers degrés de complexité. Je voulais m'assurer que nous n'interprétions pas vos déclarations.

**M. Ernewein:** Les règles américaines contribuent beaucoup à la complexité du Protocole.

Les États-Unis voulaient prévoir une exonération progressive. Ainsi, beaucoup de Canadiens possèdent des biens d'une valeur pouvant aller jusqu'à 600 000 \$US. L'objectif américain (et je pense que nous pouvons le comprendre) était de faire en sorte que le résultat fiscal pour la personne visée diffère de celui de la personne dont les biens valent moins de 600 000 \$ aux États-Unis, mais peut-être 6 millions de dollars ailleurs. Le fardeau fiscal total imposé par les États-Unis à l'égard de biens de même valeur aux États-Unis pouvait différer étant donné que la première personne ne possède aucun bien ailleurs qu'aux États-Unis. Pour la seconde, les biens aux États-Unis ne représentent que 9 ou 10 p. 100 de toute sa fortune. Il en est résulté un crédit d'impôt établi en fonction du crédit d'impôt sur les successions fixé à 192 800 \$US, multiplié par la fortune aux États-Unis et divisé par la fortune dans le monde. Pour la personne dont la succession totale est inférieure à 600 000 \$, on aboutit toujours à une exonération complète aux États-Unis. Pour celle qui a une fortune de 6 millions de dollars ailleurs, le crédit d'impôt sur les successions ne serait que d'un dixième ou un onzième de 192 800 \$, ce qui l'obligerait à payer un peu d'impôts aux États-Unis.

**Le sénateur Angus:** Au bout du compte, il y a encore un écart (surtout pour les personnes dont la fortune nette est élevée) entre l'impôt sur les successions américain et l'impôt sur les gains en capital au Canada.

**M. Ernewein:** Le résultat en vertu du Protocole diffère du résultat avant 1988. Si je me souviens bien, les règles américaines de 1988 prévoyaient une exonération pure et simple de 600 000 \$. Elles ne tenaient pas compte de la valeur des biens ailleurs qu'aux États-Unis dans le calcul de l'impôt sur les successions américain.

Mais je pense que vous faites allusion au fait que l'impôt américain sur la valeur de la succession, alors que nous ne percevons des impôts que sur l'appréciation du bien. Autrement dit, si vous l'avez acquis récemment (sa valeur n'aura pas trop augmenté) l'impôt applicable serait relativement faible au Canada mais il pourrait être élevé aux États-Unis.

[Text]

I think that is correct. It is not something we could fix necessarily because the U.S. has chosen to tax something that we have chosen not to tax.

As we commented to some people who raised that issue, unless we want to subsidize the U.S. on its estate tax and write cheques to people to cover their estate tax liability, the only alternative would be for us to impose an estate tax, which would not make anyone better off.

**Senator Angus:** One other area of the Protocol caught my eye. It appears to be an area that we were not particularly concerned about or interested in, namely, the concern the Americans seem to have had about treaty shopping. I refer you to Article XXIX A on page 16 of the document.

In the Department of Finance have you come across circumstances in which foreign companies are using or proposing to use Canada as a country of convenience to obtain treaty benefits from the United States?

**Mr. Ernewein:** The answer is "No". Canada is not a tax haven, to the best of our information. In the negotiations, we attempted to convince the U.S. that the need for a "limitation on benefits rule" in the context of the Canada-U.S. treaty did not exist. Canada was not being used as some beachhead by third country residents to enter into the United States and obtain inappropriate tax advantages.

The U.S. Treasury seems to have a mandate of obtaining a limitation on benefits in every new treaty they negotiate and every treaty they revise through protocols. It became clear over the passage of time that this Protocol would not proceed without such a provision.

**Senator Angus:** But Canada did not get anything. This fits in with the bargaining line I suggested earlier. This article has been imposed more or less *sine qua non* from the U.S. point of view. What did we gain? What was our bargaining chip for finally agreeing to include that article?

**Mr. Ernewein:** We do not have a score card for such things. With respect to the limitation on benefits rule, we attempted to determine through consultation with Canadians and industry what was being proposed and what would or would not intrude upon legitimate commercial affairs. We obtained some feedback and conducted our own deliberations. Through discussions with the U.S., we proposed something that was not wholly satisfactory but served to give the U.S. what they requested without being too disruptive to Canadians investing or doing other business in the United States.

This is one article contained in the Protocol that we intend to discuss with the U.S. within three years' time regarding its operation. If problems arise within that period of time, we have no doubt that individuals will bring them to our attention and that we will be able to raise them again.

[Traduction]

Je crois qu'il en est ainsi. Ce n'est pas un problème que nous pourrions régler nécessairement, parce que les États-Unis ont choisi de percevoir des impôts sur des biens que nous avons choisi de ne pas taxer.

Tel que nous l'avons fait remarquer à certaines personnes qui ont soulevé la question, à moins de vouloir subventionner et rembourser l'impôt sur les successions américain, notre seule solution consisterait à percevoir nous aussi un impôt sur les successions, ce qui n'arrangerait personne.

**Le sénateur Angus:** Un autre aspect du Protocole a attiré mon attention. On dirait qu'il s'agit d'un aspect qui ne nous préoccupait ou ne nous intéressait pas vraiment, soit la crainte que semblent éprouver les Américains au sujet des paradis fiscaux. Je vous renvoie à l'article XXIX A, à la page 15 du document.

Avez-vous remarqué, au ministère des Finances, que des entreprises étrangères se servent du Canada comme porte d'entrée ou se proposent de le faire, pour obtenir des États-Unis des avantages découlant de la convention?

**M. Ernewein:** Non. Le Canada n'est pas un paradis fiscal, au meilleur de notre connaissance. Durant les négociations, nous avons tenté de convaincre les États-Unis qu'une règle sur les «restrictions apportées aux avantages» n'était pas nécessaire dans le contexte de la convention entre le Canada et les États-Unis. Le

Canada ne sert pas de tremplin permettant à des résidents d'un pays tiers d'entrer aux États-Unis et d'obtenir des avantages fiscaux non justifiés. Le Trésor américain semble avoir le mandat de restreindre les avantages dans toute nouvelle convention qu'il négocie et toutes les conventions qu'il révisé par des protocoles. Il est devenu clair avec le temps que ce protocole n'aurait pas pu avancer sans une telle disposition.

**Le sénateur Angus:** Mais le Canada n'a rien obtenu en contrepartie. Cela confirme mon argument antérieur au sujet du pouvoir de négociation. Cet article a été imposé plus ou moins comme condition essentielle du point de vue américain. Qu'avons-nous gagné? Quel atout avons-nous joué pour finir par accepter d'inclure cet article?

**M. Ernewein:** Nous ne comptons pas les points. En ce qui concerne la règle sur les restrictions apportées aux avantages, nous avons tenté de définir, par des consultations avec les Canadiens et l'industrie, ce qui était proposé et ce qui constituerait ou ne constituerait pas une ingérence dans les affaires commerciales légitimes. Nous avons obtenu des réactions et tenu nos propres pourparlers. Au cours des négociations avec les États-Unis, nous avons proposé une solution qui n'était pas entièrement satisfaisante mais qui donnait aux États-Unis ce qu'ils voulaient sans trop perturber l'investissement ou les activités commerciales des Canadiens aux États-Unis.

Il s'agit d'un article du Protocole dont nous avons l'intention d'examiner le fonctionnement avec les États-Unis, d'ici trois ans. Si des difficultés surviennent au cours de cette période, nous sommes convaincus que les gens les porteront à notre attention et que nous pourrions les soulever à nouveau.



[Texte]

**Senator Angus:** Paragraph 7 of that article seems to be ambiguous. You do not need to go into detail, but is that article on your follow-up list?

**Mr. Sasseville:** Are you referring to paragraph 7 of the article entitled "Limitation on Benefits"?

**Senator Angus:** Yes.

**Mr. Sasseville:** We did not like the level of detail in that rule and, therefore, did not want to impose it on U.S. residents wishing to receive the benefits of the Canadian treaty. We were caught. On the one hand, we needed such a provision in the treaty. That was the bottom line for the U.S. On the other hand, we did not want to impose it on individuals who do business with us. We said it was okay to make that rule, but it should apply to U.S. tax authorities. If it applies only when U.S. tax authorities decide that you are entitled to treaty benefits, it might be construed as saying that if you abuse the Canadian tax treaty network by setting up a company in the United States, we will not be able to go after you.

We believe that both our Income Tax Act and international law contain rules to prevent abuses of tax treaties. Unfortunately, the U.S. could not be convinced to adopt that approach. Paragraph 7 is intended to recognize our position.

**Senator Angus:** Even though it may not be all that clear? You have been able to put up a hedge, have you not?

**Mr. Sasseville:** Yes.

**The Chairman:** Since you were involved in the negotiations, what is the most significant item that Canada and the United States wanted but did not get because the other country would not agree?

**Mr. Ernewein:** From the U.S. perspective it is fair to characterize their unfulfilled desire in relation to withholding taxes. I think they would have been prepared to agree to further rate cuts and perhaps zero on all fronts with respect to withholding taxes.

From our perspective, the issues were somewhat narrower. We had hoped to resolve one in relation to the taxation of Canadian life insurers operating in the United States. There is some dispute as to how the current treaty applies in the case of a tax imposed by the United States on the income of Canadian life insurers. We did not manage to resolve that issue in the negotiations. It appears as though the current treaty may now be relied upon by Canadian insurers in an attempt to mute the effects of that tax.

There were a couple of other industry-specific or taxpayer-specific issues, but for the most part, we achieved what we set out to do.

**Senator Stewart:** Why does Canada cling to an element of withholding 5 per cent? What are the advantages from either a statistical viewpoint or a revenue viewpoint of not acquiescing to the U.S. request?

[Translation]

**Le sénateur Angus:** Le paragraphe 7 de cet article semble ambigu. Vous n'avez pas besoin d'entrer dans les détails, mais cet article se trouve-t-il sur la liste de ceux dont vous surveillerez l'application?

**M. Sasseville:** Parlez-vous du paragraphe 7 de l'article intitulé «Restrictions apportées aux avantages»?

**Le sénateur Angus:** Oui.

**M. Sasseville:** Nous n'aimions pas le caractère détaillé de cette règle et nous ne voulions donc pas l'imposer aux résidents américains qui souhaitent profiter des avantages de la convention avec le Canada. Nous n'avions pas le choix. D'un côté, il fallait une disposition dans la convention. Les États-Unis y tenaient. De l'autre, nous ne voulions pas l'imposer aux personnes physiques qui font affaire avec nous. Nous avons déclaré que nous acceptions cette règle, mais qu'elle devait s'appliquer au fisc américain. Si elle ne s'applique que lorsque le fisc américain décide qu'on a droit aux avantages qu'accorde la convention, on peut en déduire que si vous abusez des dispositions de la convention fiscale canadienne en créant une entreprise aux États-Unis, nous ne pourrions pas vous courir après.

Nous croyons que notre Loi de l'impôt sur le revenu et notre droit international prévoient des règles pour empêcher l'abus des conventions fiscales. Malheureusement, nous n'avons pas réussi à convaincre les États-Unis de ce point de vue. Le paragraphe 7 vise à reconnaître notre position.

**Le sénateur Angus:** Même s'il n'est pas très clair? Vous avez pu fixer des limites, n'est-ce pas?

**M. Sasseville:** Oui.

**Le président:** Étant donné que vous avez participé aux négociations, quel est l'aspect le plus important auquel tenaient le Canada et les États-Unis et qu'ils n'ont pu obtenir parce que l'autre a pays a refusé?

**M. Ernewein:** Dans le cas des États-Unis, on peut parler de leur désir inassouvi à l'égard de la retenue à la source. Je pense qu'ils auraient été disposés à accepter d'autres réductions des taux et peut-être un taux nul de retenue à la source dans tous les domaines.

Quant à nous, les enjeux étaient un peu plus limités. Nous espérons pouvoir régler la question de l'imposition des assureurs-vie canadiens qui exercent leurs activités aux États-Unis. On ne s'entend pas sur l'application de la convention actuelle dans le cas de l'impôt perçu par les États-Unis sur le revenu des assureurs-vie canadiens. Nous n'avons pas réussi à régler cette question dans les négociations. Il semble que les assureurs canadiens pourraient invoquer la convention actuelle pour tenter d'atténuer les effets de cet impôt.

Il y avait quelques autres questions relatives à des industries ou des contribuables en particulier, mais dans la plupart des cas, nous avons atteint nos objectifs.

**Le sénateur Stewart:** Pourquoi le Canada tient-il à une retenue à la source de 5 p. 100? Quels avantages y a-t-il, du point de vue statistique ou du point de vue des recettes, à ne pas acquiescer à la demande américaine?



[Text]

**Mr. Ernewein:** The principal reason is money. I have not looked recently, but I believe that our annual withholding tax take is approximately \$1.5 billion. Currently, it would be difficult to sustain walking away from that revenue completely.

There are other effects of a withholding tax. If one is imposed, it limits to some degree the ability to undertake some types of tax planning. For example, if a tax plan depends upon interest or dividends leaving the country, the imposition of a withholding tax can accumulate some revenues or can deter them in some cases.

We recognize some of the distortions created by a withholding tax. There are many instances where a tax applying to the gross amount of a payment amounts to something far in excess of any reasonable rate of tax on the net after you have accounted for expenses.

I do not know how this issue will evolve. As I mentioned earlier, one of the other provisions that we have agreed to discuss in approximately three years is the possibility of further reductions in withholding taxes. For now, the short answer is this: Money.

**Senator Stewart:** Is it reciprocal right now?

**Mr. Ernewein:** Absolutely.

**Senator Kolber:** If we collect \$1.5 million on withholding tax, we must reimburse through tax credits those Canadians who invest in the U.S. Is there not a bit of a wash here?

**Mr. Ernewein:** That depends on the level of investment — that is, which way it goes.

**Senator Kolber:** We will give back a lot of tax to Canadians.

**Mr. Ernewein:** Yes, we will. The amount will also depend on the type of system in place. For instance, Canada has an exemption system for active business or foreign subsidiaries of Canadian companies.

If you have a U.S. subsidiary carrying on business and money comes back by way of dividend, we do not tax those dividends; thus, we do not give a foreign tax credit for those dividends.

**Senator Kolber:** Neither do the Americans.

**Mr. Ernewein:** The U.S. may impose a 5 per cent withholding tax on outbound dividends.

**Senator Kolber:** But are the American companies taking back money?

**Mr. Ernewein:** No, no.

**Senator Kolber:** Do we not impose that tax?

**Mr. Ernewein:** No. I was responding to the point about Canada giving credit for taxes paid to the other jurisdiction in the form of a withholding tax. For that situation to arise, one must assume that money is coming from the other country subject to a

[Traduction]

**M. Ernewein:** La principale raison est d'ordre monétaire. Je n'ai pas consulté les statistiques récemment, mais je crois que nos recettes provenant des retenues à la source se chiffrent à environ 1,5 million de dollars. Dans la conjoncture actuelle, il serait difficile de soutenir qu'on peut se passer complètement de cette source de revenu.

Une retenue à la source a d'autres effets. Quand quelqu'un est imposé, elle limite en partie la capacité d'effectuer certains types de planification fiscale. Par exemple, lorsqu'un plan fiscal dépend des intérêts ou des dividendes qui sortent du pays, imposer une retenue à la source peut accumuler des recettes fiscales ou peut les éliminer dans certains cas.

Nous reconnaissons qu'une retenue à la source crée des distorsions. Il peut arriver qu'un impôt applicable au montant brut d'un paiement corresponde à un taux qui dépasse largement le taux d'imposition raisonnable sur le montant net, après avoir tenu compte des dépenses.

Je ne sais pas dans quel sens cette question évoluera. Comme je l'ai déjà indiqué, une des autres dispositions que nous avons convenu d'examiner dans trois ans environ est la possibilité de réduire davantage la retenue à la source. Pour le moment, la réponse se résume en quelques mots: c'est une question de sous.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce réciproque actuellement?

**M. Ernewein:** Absolument.

**Le sénateur Kolber:** Si nous percevons des retenues à la source d'une valeur de 1,5 million de dollars, nous devons les rembourser par des crédits d'impôt aux Canadiens qui investissent aux États-Unis. Ne sommes-nous pas un peu perdants?

**M. Ernewein:** Tout dépend du niveau d'investissement, autrement dit, de quel côté penche la balance.

**Le sénateur Kolber:** Nous rembourserons une somme rondelette aux Canadiens.

**M. Ernewein:** En effet. Le montant dépendra aussi du type de régime en place. Ainsi, le Canada prévoit une exonération pour les entreprises qui exercent activement des activités commerciales ou les filiales étrangères des sociétés canadiennes.

Si vous avez une filiale américaine qui exerce des activités et que vous avez des revenus sous formes de dividendes, nous ne taxons pas ces dividendes; par conséquent, nous ne donnons pas de crédit d'impôt étranger pour ces dividendes.

**Le sénateur Kolber:** Les Américains ne le font pas eux non plus.

**M. Ernewein:** Les États-Unis peuvent percevoir une retenue à la source de 5 p. 100 sur les dividendes qui sortent du pays.

**Le sénateur Kolber:** Mais les sociétés américaines récupèrent-elles de l'argent?

**M. Ernewein:** Non, non.

**Le sénateur Kolber:** Nous n'imposons pas cette retenue?

**M. Ernewein:** Non. Je répondais à la question au sujet du crédit que le Canada accorde pour les impôts versés à l'autre pays sous forme d'une retenue à la source. Pour que cette situation se produise, on doit supposer que les fonds proviennent de l'autre

[Texte]

withholding tax in the other country and that it is being received by a Canadian.

The question involves a claim by a Canadian for a foreign tax credit. Interest is probably the leading example. Any tax payable in Canada on that income will be relieved to the extent possible by taxes imposed by the foreign jurisdiction. In some cases, though, we do not tax the income. I cite the example of dividends coming to a Canadian company from a U.S. company.

**Senator Kolber:** Those are the exceptions, but in fact we must be giving back a lot of tax dollars.

**Mr. Ernewein:** If that is your question, the answer is "Yes". The foreign tax credit is significant.

**Senator Kolber:** We are not merely losing the \$1.5 billion. The system works both ways; it must. If the system is costing us money, it must also be costing the U.S. I do not know the precise relationship.

**Senator Stewart:** Do the witnesses know the relationship?

**Senator Kolber:** I do not think they do.

**Mr. Sasseville:** You are absolutely right that if we reduce our foreign tax credit, we will collect more tax.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen, for answering our questions.

Senators, shall we report Bill S-9 to the Senate without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, our next witnesses have come from the Canadian Standards Association, led by Dr. Jim McCarthy, to present a brief regarding the state of the financial system and review of the 1992 reform legislation.

Welcome to the committee. Please begin by introducing your colleagues. Following your opening statement, we will ask questions. You do not need to read your brief in its entirety, but a summary would be useful.

**Dr. Jim McCarthy, Vice-President, Standards Division, Canadian Standards Association:** Honourable senators, with me today is Mr. David McKendry, the National Director of Consumer Affairs Consulting with Price Waterhouse; however, in his capacity today, he is the chairman of the CSA Technical Committee on Privacy. He has been in that position for some time.

Also with me is Mr. Terry Campbell, CSA staff member. He is the standards administrator for the project on privacy within our business management systems program.

We are pleased to appear before this committee. We will focus our comments today on the issue of privacy. We have provided a written brief reviewing the CSA committee's objectives, membership and progress to date. We hope this brief will prove useful to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

[Translation]

pays, qu'ils y sont assujettis à une retenue à la source et qu'ils sont versés à un Canadien.

La question porte sur le crédit d'impôt étranger auquel a droit un Canadien. Les intérêts sont probablement le plus bel exemple. Tout impôt payable au Canada sur ce revenu sera allégé dans la mesure du possible par les impôts perçus dans le pays étranger. Dans certains cas cependant, nous ne taxons pas le revenu. Je donne l'exemple des dividendes versés à une société canadienne par une société américaine.

**Le sénateur Kolber:** Ce sont les exceptions, mais nous devons rembourser beaucoup d'impôts.

**M. Ernewein:** Si c'est une question, la réponse est oui. Le crédit d'impôt étranger est élevé.

**Le sénateur Kolber:** Nous ne perdons pas seulement 1,5 million de dollars. Le régime fonctionne dans les deux sens, c'est obligé. S'il nous coûte quelque chose, il doit aussi coûter quelque chose aux États-Unis. Je ne connais pas le rapport précis.

**Le sénateur Stewart:** Les témoins le connaissent-ils?

**Le sénateur Kolber:** Je ne le pense pas.

**M. Sasseville:** Vous avez tout à fait raison. Si nous abaissons notre crédit d'impôt étranger, nous percevrons plus d'impôts.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs, d'avoir répondu à nos questions.

Sénateurs, ferons-nous rapport du projet de loi S-9 au Sénat sans amendement?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, nos prochains témoins représentent l'Association canadienne de normalisation. La délégation, dirigée par M. Jim McCarthy, présentera un mémoire sur l'état du système financier et l'étude de la réforme législative de 1992.

Bienvenue au comité. Veuillez d'abord présenter vos collègues. Après votre déclaration, nous poserons des questions. Il n'est pas nécessaire de lire votre mémoire en entier, mais un résumé serait utile.

**M. Jim McCarthy, vice-président, Division des normes, Association canadienne de normalisation:** Honorables sénateurs, je suis accompagné aujourd'hui par M. David McKendry, directeur national des conseils sur la consommation chez Price Waterhouse, qui est toutefois ici à titre de président du comité technique de la CSA de la protection de la vie privée, poste qu'il occupe depuis un certain temps déjà.

Il y a aussi M. Terry Campbell, membre du personnel de la CSA. M. Campbell est administrateur des normes, pour le projet de protection de la vie privée au sein de notre programme des systèmes de gestion d'entreprise.

Nous sommes heureux de comparaître devant votre comité. Nos remarques d'aujourd'hui porteront sur la protection de la vie privée. Nous vous avons remis un mémoire sur les objectifs de la CSA, ses membres et ses progrès à ce jour. Nous espérons qu'il sera utile au Comité sénatorial permanent des banques et du



*[Text]*

as you review the success of changes to the financial institutions legislation.

We believe the development thus far of the CSA model code on privacy is a success story. I will summarize a few relevant points from our brief.

The development of the model code included a very broad range of stakeholders as well as a fairly detailed public review process which has recently been completed.

The product of the CSA committee's work is a model code. As a model, the code must be somewhat generic in nature; it must embody a number of principles and be intended for broad application. The code surpasses the OECD guidelines in this area and meets the intent of the regulations on the use of personal information, which were embodied in your report of June 1993.

The publication of this code is expected to occur in early 1996. The committee and the CSA are presently reviewing issues surrounding implementation of the code, such as application workbooks, sectoral-specific guides and, perhaps, registration and advisory services.

I should also like to emphasize three additional points beyond our brief which may be relevant to your interests and questions. The first point is the relevance of the model code to financial institutions.

The CSA privacy initiative was mentioned favourably in the September 1994 background document prepared by the Department of Finance. The financial services industry continues to support the development of this model code principally through their active participation in the committee deliberations. Our brief discusses some aspects pertaining to financial institutions, and we believe the code provides a framework which is easily adaptable to the needs of the specific sectors, particularly the financial services industry, while retaining the integrity of privacy across all sectors.

I should mention the benefits of voluntary, self-regulatory programs. The CSA has been involved for a long time as a not-for-profit, consensus-based organization and is recognized as a legitimate focus for debates on self-regulation. During our recent experience, stakeholders have increasingly sought the CSA forum to reconcile differences and seek solutions outside the regulatory arena. This is very active in the environmental sector to date. We have also seen it in fields such as occupational health and safety.

An example of a successful self-regulatory program in which the CSA has been involved is the Canadian Chemical Producers' Association Responsible Care Program. It has shown a successful approach to self-regulation and the promotion of new technologies using improved risk communication. The model code for privacy has similar potential.

Another important element relates to the environment, which encourages the implementation of a model privacy code. Voluntary programs are becoming recognized as cost effective

*[Traduction]*

commerce dans son étude des succès remportés par la réforme législative des institutions financières.

Nous pensons que la rédaction du code modèle de protection de la vie privée par la CSA constitue un véritable exemple à suivre jusqu'ici. Je résumerai quelques éléments importants de notre mémoire.

L'élaboration du code modèle a réuni de nombreux intervenants et comporté un processus assez détaillé d'examen public, qui s'est terminé récemment.

Le fruit des travaux du comité de la CSA est un code modèle. En tant que modèle, le code doit être plutôt général; il doit reposer sur un certain nombre de principes et viser une application très large. Le code va plus loin que les lignes directrices de l'OCDE en la matière et respecte l'intention des règlements au sujet de l'utilisation des renseignements personnels, énoncés dans votre rapport de juin 1993.

La publication du code est prévue au début de 1996. Le comité et la CSA sont en train d'examiner les questions relatives à la mise en oeuvre du code, telles que les guides d'application, des guides sectoriels et peut-être des services d'enregistrement et de consultation.

J'aimerais aussi faire ressortir trois points supplémentaires au-delà de notre mémoire et qui pourraient être pertinents pour votre étude. Le premier est la pertinence du code modèle pour les institutions financières.

Le projet de la CSA concernant la protection de la vie privée a été signalé de manière positive dans le document de travail de septembre 1994 rédigé par le ministère des Finances. L'industrie des services financiers continue d'appuyer l'élaboration de ce code modèle, surtout par une participation active aux délibérations du comité. Notre mémoire résume quelques aspects relatifs aux institutions financières. Nous croyons que le code établit un cadre facile à adapter aux besoins de secteurs particuliers, notamment celui des services financiers, tout en maintenant l'intégrité de la protection de la vie privée pour tous les secteurs.

J'aimerais signaler les avantages des programmes volontaires, autoréglementés. La CSA a fait ses preuves comme organisme sans but lucratif, axé sur le consensus, et elle est reconnue comme une tribune légitime où débattre de l'autoréglementation. Récemment, les intervenants ont de plus en plus fait appel à la CSA pour aplanir les différences et chercher des solutions hors du cadre réglementaire. Ils ont été très actifs dans le secteur de l'environnement. Nous l'avons remarqué également dans des domaines comme la santé et la sécurité au travail.

Un exemple de programme autoréglementé auquel a participé la CSA est la Gestion responsable de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques. Ce programme constitue un mécanisme très fructueux d'autoréglementation et de promotion des nouvelles technologies permettant de communiquer plus efficacement les risques. Le code modèle de la protection de la vie privée pourrait avoir autant de succès.

Un autre élément important se rapporte à la conjoncture, favorable à la mise en oeuvre d'un code modèle de protection de la vie privée. Les programmes volontaires sont reconnus comme



[Texte]

alternatives to the so-called "command control" regulations. Accountability, credibility and oversight remain important challenges for the success of any voluntary program. This area of privacy has been studied and is contained in a report by Colin Bennett, which report is in the final stages of approval. Copies will be available in the near future for this committee's consideration.

I should also like to offer three brief examples outside the financial services sector where voluntary programs have been successful. A simple example that many can identify with relates to protective equipment in amateur sports. The other two relate to standards for information technology and guidelines for quality management.

The CSA standard and certification programs for hockey helmets and face protectors have virtually eliminated injuries in minor hockey where the programs have been voluntarily taken up by minor hockey officials and organizations across the country. Yet, in adult and professional hockey where these programs have not been endorsed, there are still injuries.

In 1993, the CSA published a document entitled "The Canadian Open Systems Interconnect Registration Procedures and Guidelines". Simply put, it provides for a registration authority which maintains and publishes a registry of organizations and identities officially registered in Canada for such things as E-mail addresses. It is a self-regulated system and very similar to other self-regulated standards in information technology which ensure compatibility between communication systems.

Quality management systems have been driven principally by the marketplace. The CSA has been involved in the development, publication and registration of ISO 9000 quality systems. These systems are now considered by governments as alternatives to certain regulations in areas such as health and occupational health and safety. These voluntary programs have had a positive influence in the marketplace.

**Mr. David McKendry, Chair, Technical Committee on Privacy, Canadian Standards Association:** This has been an exciting development for me and the members of the committee. The committee first met in full in June 1992 with the difficult goal of developing a model code for the protection of personal information in Canada.

On this committee were representatives of the business community, including the Canadian Life and Health Insurance Association, the Trust Companies Association of Canada, the Canadian Bankers' Association, two consumer groups from Quebec, two consumer groups from outside Quebec, representatives from the Office of the Privacy Commissioner of Canada, the Ontario Privacy Commissioner's office, and the Canadian Labour Congress.

[Translation]

des solutions offrant un bon rapport qualité-prix comparativement à la réglementation directe. La reddition des comptes, la crédibilité et la surveillance demeurent des défis importants pour le succès de tout programme volontaire. Cet aspect de la protection de la vie privée a été étudié par Colin Bennett et les fruits de son étude se trouvent dans un rapport sur le point d'être approuvé. Des exemplaires seront remis sous peu au comité.

J'aimerais également donner trois brefs exemples en dehors du secteur des services financiers pour démontrer que des programmes volontaires peuvent être fructueux. Un exemple simple auquel bien des gens peuvent s'identifier est celui de l'équipement de protection dans le sport amateur. Les deux autres concernent les normes relatives à la technologie de l'information et les lignes directrices sur l'assurance de la qualité.

Les programmes de normalisation et d'homologation de la CSA concernant les casques de hockey et les protecteurs faciaux ont pour ainsi dire éliminé les blessures dans le hockey mineur. Ces programmes ont été appliqués volontairement par les dirigeants et les organisations du hockey mineur d'un bout à l'autre du pays. Par contre, chez les adultes et les professionnels, qui n'ont pas adopté ces programmes, il y a encore des blessures.

En 1993, la CSA a publié un document intitulé "*The Canadian Open Systems Interconnect Registration Procedures and Guidelines*". En deux mots, ce prévoit un organisme d'enregistrement qui tient et publie un registre des organisations enregistrées officiellement au Canada dans des domaines comme les adresses de courrier électronique. Il s'agit d'un système autoréglementé très semblable à d'autres normes autoréglementées de la technologie de l'information assurant la compatibilité entre divers systèmes de communication.

Les systèmes d'assurance de la qualité résultent principalement des efforts du marché. La CSA a participé à l'élaboration, la publication et l'enregistrement des systèmes de qualité ISO 9000. Les gouvernements considèrent désormais ces systèmes comme des solutions de rechange à certains règlements dans des domaines comme la santé ainsi que la santé et la sécurité au travail. Ces programmes volontaires ont exercé une influence positive sur le marché.

**M. David McKendry, président, Comité technique de protection de la vie privée, Association canadienne de normalisation:** Ces travaux ont été très emballants pour les membres du comité et moi-même. Le comité plénier s'est réuni pour la première fois en juin 1992. Il visait un objectif ambitieux, soit élaborer un code modèle pour la protection des renseignements personnels au Canada.

Participaient à ce comité des représentants du milieu des affaires, dont l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, l'Association des compagnies de fiducie du Canada, l'Association des banquiers canadiens, deux groupes de consommateurs du Québec, deux groupes de consommateurs de l'extérieur du Québec, des représentants du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, du Commissariat à la protection de la vie privée de l'Ontario, et le Congrès du travail du Canada.

*[Text]*

Our goal was to protect personal information in Canada. Obviously there was a range of interests and views around the table.

Since June 1992, we have developed a model code in draft form that is now out for public consultation. It consists of 10 leading-edge principles for the protection of personal information. It has not been distributed to the committee. We would be happy to provide you with copies.

Representatives of six federal government departments were also active on our committee. They included the Departments of Finance, Justice, Industry Canada, Treasury Board, Heritage, and Public Works. Public servants have been active in helping us get our work done. This work has been done by volunteers on their own time.

This development has received international recognition. As it moves forward, it makes a significant contribution to protecting the privacy of Canadians.

**The Chairman:** Has your work on privacy been restricted to the financial services sector, or are you attempting to develop a model privacy code to cover other industries that collect personal information?

**Mr. McKendry:** We are attempting to develop privacy principles that would apply to the financial services sector, telecommunications sector, or a corporation in any sector. The principles hold out the development of sector-specific codes or even company-specific codes.

I first became involved with the CSA in 1990. The initial attraction for me was the notion of developing a standard to set out principles, but one that allowed companies the flexibility to develop codes to meet their particular needs. My hope is that companies would bring those codes to the CSA and have them certified as consistent with the principles in the standards. The principles are intended to apply to the private sector and allow companies the flexibility to develop codes unique to their specific interests.

**The Chairman:** Are you working on a specific code to apply to the financial services sector, or are you stopping at the general model?

**Mr. McKendry:** It is premature to give a final answer to that question. We have been so involved with the 10 universally applicable principles that we have not stopped to think about whether we should go the next step to develop principles uniquely focused on financial services or any other sector. I would not want to give you a definitive answer.

Once these principles are adopted, we may work on a specific code, or the banking industry may create one. We may see individual codes from individual financial institutions. I would not rule out that possibility.

*[Traduction]*

Notre objectif consistait à protéger les renseignements personnels au Canada. De toute évidence, les intérêts et les points de vue représentés autour de la table étaient très variés.

Depuis juin 1992, nous avons rédigé l'ébauche d'un code modèle, qui fait actuellement l'objet de consultations publiques. Il comprend dix principes de la protection des renseignements personnels. Il n'a pas été remis au comité, mais nous serons heureux de vous en donner des exemplaires.

Des représentants de six ministères fédéraux participent aussi activement à notre comité. Ils viennent des ministères des Finances, de la Justice, de l'Industrie, du Conseil du Trésor, du Patrimoine et des Travaux publics. Les fonctionnaires nous ont aidés à faire notre travail. Les travaux ont été effectués par des bénévoles, qui ont donné leur temps.

Ce projet a été louangé à l'échelle internationale. À mesure qu'il progresse, il apporte une contribution importante à la protection de la vie privée des Canadiens.

**Le président:** Vos travaux sur la protection de la vie privée se sont-ils limités au secteur des services financiers ou tentez-vous d'élaborer un code modèle pour d'autres industries qui recueillent des renseignements personnels?

**M. McKendry:** Nous tentons d'élaborer des principes de la protection de la vie privée qui s'appliqueraient au secteur des services financiers, au secteur des télécommunications ou à une société de n'importe quel secteur. Les principes sont à la base de l'élaboration de codes sectoriels ou même de codes d'entreprise.

J'ai commencé à oeuvrer à la CSA en 1990. Ce qui m'a d'abord attiré, c'est l'idée d'élaborer une norme énonçant des principes, mais qui donne aux entreprises la possibilité d'élaborer des codes répondant à leurs propres besoins. J'espère que les entreprises présenteraient ces codes à la CSA et les feraient homologuer, pour que tous sachent qu'ils sont conformes aux principes énoncés dans les normes. Les principes visent à s'appliquer au secteur privé et permettent aux entreprises d'élaborer des codes adaptés à leurs propres intérêts.

**Le président:** Travaillez-vous à l'élaboration d'un code particulier qui s'appliquerait au secteur des services financiers ou vous limitez-vous au modèle général?

**M. McKendry:** Il est trop tôt pour répondre définitivement à cette question. Nous avons été tellement occupés avec les dix principes universels que nous ne nous sommes pas arrêtés pour nous demander si nous devrions passer à une autre étape et énoncer des principes portant uniquement sur les services financiers ou tout autre secteur. Je ne voudrais pas vous donner une réponse définitive.

Lorsque ces principes auront été adoptés, nous pourrions peut-être nous pencher sur un code particulier, ou l'industrie bancaire pourrait en créer un. Nous verrons peut-être des codes individuels élaborés par diverses institutions financières. Je n'écarterais pas cette possibilité.



## [Texte]

**Senator Sylvain:** Gentlemen, I want to congratulate you on your work. We have come a long way in developing a code to assuage the worries of some citizens about this information.

We must now contend with hackers on the Internet. I do not know how well such information can be protected, but you are certainly doing a great job.

My first question deals with item 2 of your brief, "Identifying Purposes". "Purpose" is a broad term. It can be used for just about anything. Instead of "purpose", one should identify the transaction for which information is gathered. I have the impression that information is gathered for a specific transaction, whether it is a loan, an insurance policy or a mortgage. Once "purpose" is used, you have broadened the issue. However, if you limit the purpose to a specific transaction, that limits the use that can be made of such information. This measure makes the purchaser or the customer feel more secure in knowing that the information is used for that particular transaction.

The other point I wish to make relates to consent. One is asked to give one's consent for the companies in a group. The makeup of any group is likely to change from day to day. It is fine to give consent to a bank, but that bank will probably acquire a dozen subsidiaries over the course of the next 10 years. Do you automatically give your consent to all of these subsidiaries, no matter when they are acquired?

Should negative solicitation — writing or phoning to have your name taken off the list for solicitation if you do not want the information given out — not be included to protect the ordinary citizen from unwanted solicitation?

As well, I should like to touch on the question of self-governance. I think we have entirely too many government rules. However, if we do not have government rules, will the industry be able to police itself adequately? It will if everyone plays the game honestly. However, I have been in business long enough to know that not everyone plays the game honestly. That is why, now that I have this job, I vacillate and say that perhaps we do need rules. Do you feel that Chinese walls between companies are effective? My experience has been that they are sometimes effective, but not all the time.

Would you consider those comments and tell me whether they have any credence from your point of view?

**Mr. McKendry:** Those are good comments and they certainly have a bearing on what the committee is thinking about. The comments are timely because we are still in the position of being able to take your comments into account when the committee further deliberates.

In terms of "transaction" versus "purpose", I am not sure there is any disagreement between what I take your definition of "transaction" to be and our definition of the phrase "identifying purposes". The principle is that a consumer should understand

## [Translation]

**Le sénateur Sylvain:** Messieurs, je veux vous féliciter pour votre travail. Nous avons parcouru beaucoup de chemin vers l'élaboration d'un code qui dissipera les craintes de certains citoyens au sujet de cette information.

Nous devons lutter actuellement contre les pirates de l'Internet. Je ne sais pas dans quelle mesure on peut réussir à protéger cette information, mais vous faites certainement du beau travail.

Ma première question porte sur le deuxième principe de votre mémoire, soit la «Définition des fins visées». «Fins visées» est un terme qui a un sens large. On peut l'employer à presque toutes les sauces. Au lieu des «fins visées», on devrait définir l'opération pour laquelle on recueille les renseignements. J'ai l'impression que les renseignements sont obtenus pour une opération précise, qu'il s'agisse d'un prêt, d'une police d'assurance ou d'un prêt hypothécaire. En employant le terme «fins visées», on élargit la portée. Mais si on limite les fins visées à une opération en particulier, on limite aussi l'usage qui peut être fait des renseignements. Cette mesure rassure davantage l'acheteur ou le client, car il sait que les renseignements servent à cette opération en particulier.

L'autre observation que je voudrais faire porte sur le consentement. On nous demande de donner notre consentement aux entreprises du groupe. La composition de ce groupe changera probablement avec le temps. C'est bien de donner son consentement à une banque, mais elle fera probablement l'acquisition d'une dizaine de filiales au cours des dix prochaines années. Donnons-nous automatiquement notre consentement à toutes ces filiales, peu importe le moment où elles sont acquises?

Ne faudrait-il pas inclure une demande négative (écrire ou téléphoner pour demander de faire enlever son nom de la liste de sollicitation lorsqu'on ne veut pas que les renseignements soient communiqués) afin de protéger le citoyen ordinaire contre la sollicitation non souhaitée?

De plus, j'aimerais aborder la question de l'autoréglementation. Je pense que nous avons beaucoup trop de règles gouvernementales. Mais sans elles, l'industrie sera-t-elle capable de se réglementer efficacement? Elle le pourra si tout le monde joue le jeu honnêtement. Mais j'ai été en affaires assez longtemps pour savoir que tout le monde ne joue pas honnêtement. Voilà pourquoi, maintenant que j'occupe cette fonction, j'hésite et j'affirme que nous avons peut-être besoin de règles. Pensez-vous que le cloisonnement des entreprises est efficace? Mon expérience me dit qu'il l'est parfois, mais pas toujours.

Ces remarques sont-elles fondées, à votre avis?

**M. McKendry:** Ce sont de bonnes observations et elles sont certainement pertinentes pour la réflexion du comité. Elles arrivent au bon moment, parce que nous sommes encore en mesure d'en tenir compte dans les prochaines délibérations du comité.

En ce qui concerne la distinction entre «opérations» et «fins visées», je ne suis pas convaincu qu'il y ait un désaccord entre la façon dont j'interprète votre définition d'«opération» et notre définition de l'expression «définition des fins visées». Le principe



*[Text]*

what his or her personal information will be used for. If that principle applied to every transaction into which a consumer entered in the marketplace — for example, every time a consumer used a banking machine — I am not sure that would be feasible and practical. It is more useful to identify the purposes of the banking card when the card is issued.

**Senator Sylvain:** In no way was I thinking about the example of a banking machine. I am talking about dealing with the bank manager to borrow \$10,000. The banking machine relates merely to transactions and has no particular need to be scrutinized. If you have a card, presumably you can handle it, or the machine will take care of it.

**Mr. McKendry:** In that case, we are in agreement. The point is that when one gives personal information in the market place, the purposes should be specified to the individual, and the individual should understand and ultimately consent to the use of that information.

Certainly the committee would agree with you, and I will take back to the committee your suggestion about a different wording, perhaps using the word "transaction".

With respect to subsidiaries or affiliated companies of an organization, that area is dealt with in our proposed code of principles. If I provide information to one company for a specific purpose and that company wants to change the purpose by transferring the information to another company, whether or not it is affiliated or a subsidiary, that company would be required to inform me that it wishes to use that information for another purpose. It must request my consent. The principles also apply to personal information transferred to a third party for processing.

The principles encompass the problem you have identified, which is an important issue in the protection of personal information, and we must deal with it in the implementation of this code. We are only beginning to deal with this issue, given that we have focused our time on the development of the principles.

**The Chairman:** Could you explain what you mean by the word "purpose"? Let me give you an example of the debate we get into.

If I buy an automobile insurance policy from a company owned by a financial institution, do I provide them with information for the sole purpose of buying automobile insurance — in which case, under your code, information about me could not be given to someone for the purposes of selling me house insurance — or do I give them the information so that I can buy insurance, in which case they could give out the information? To broaden the example, if I wanted to buy a financial service, could they give my information to anyone?

*[Traduction]*

est que le consommateur devrait comprendre à quoi serviraient les renseignements personnels à son sujet. Que ce principe s'applique à toutes les opérations qu'effectue le consommateur sur le marché (par exemple, chaque fois qu'il se sert d'un guichet automatique) je ne suis pas convaincu que ce soit faisable et pratique. Il est plus utile de définir les fins visées de la carte bancaire lorsque cette carte est émise.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne pensais certainement pas à l'exemple d'un guichet automatique. Je parle des négociations avec un directeur de succursale pour emprunter 10 000 \$ à la banque. Le guichet automatique se rapporte simplement à des opérations qu'il n'est nullement nécessaire de surveiller. Si vous avez une carte, on peut présumer que vous savez vous en servir, sinon la machine s'en chargera.

**M. McKendry:** Dans ce cas, nous sommes d'accord. Nous disons que lorsqu'une personne donne des renseignements personnels sur le marché, les fins visées devraient lui être indiquées et cette personne devrait comprendre à quelles fins les renseignements serviront, puis donner son consentement.

Le comité serait certainement d'accord avec vous et je lui ferai part de votre proposition visant à changer la formulation et peut-être à employer le mot «opération».

Les filiales ou les sociétés affiliées d'une organisation sont prises en considération dans notre code de principes proposé. Si je donne des renseignements à une société à des fins précises et que la société veut changer ces fins en communiquant les renseignements à une autre entreprise, qu'il s'agisse ou non d'une société affiliée ou d'une filiale, cette société serait tenue de m'informer qu'elle souhaite utiliser ces renseignements à d'autres fins. Elle doit demander mon consentement. Ces principes s'appliquent également aux renseignements personnels communiqués à un tiers pour qu'il les traite.

Les principes prévoient le problème que vous avez soulevé et qui constitue un enjeu important de la protection des renseignements personnels. Nous devons le régler dans la mise en oeuvre du code. Nous ne faisons que commencer à nous pencher sur cette question, étant donné que nous avons consacré notre temps à définir des principes.

**Le président:** Pouvez-vous m'expliquer ce que vous entendez par «fins visées»? Permettez-moi de vous donner un exemple du débat.

Si j'achète une police d'assurance-automobile d'une société qui appartient à une institution financière, est-ce que je lui donne des renseignements seulement aux fins de l'achat de la police (auquel cas, selon votre code, l'information à mon sujet ne devrait pas être communiquée à quelqu'un d'autre qui voudrait me vendre une police d'assurance pour ma maison) ou est-ce que je lui donne de l'information afin de pouvoir acheter de l'assurance, auquel cas les renseignements pourraient être communiqués à d'autres assureurs? Pour élargir l'exemple, si je voulais acheter un service financier, pourraient-ils communiquer à n'importe qui les renseignements à mon sujet?

[Texte]

The debate we have had with representatives of financial institutions hovers around how precise or how broad or how fuzzy is the definition of "purpose". Could you elaborate on what you think it means?

**Mr. McKendry:** I do not think the definition should be broad and fuzzy. It should be clear to the consumer so that they can make an informed decision about providing that personal information or not. The purpose should be specific. If I go to a company to buy automobile insurance, or if a company collects personal information in order to sell me automobile insurance, that should be specified to me.

**The Chairman:** Would you would take a fairly narrow interpretation?

**Mr. McKendry:** I tend to take a narrow interpretation of the word "purpose" because it is important for consumers to make informed decisions about how their information will be used.

**The Chairman:** Not only do you take a narrow interpretation, but you want "purpose" precisely defined.

**Mr. McKendry:** Yes, that is correct. We will come to that stage when we deal with the implementation of this code. At this point, we have set out 10 principles. "Principles", by definition, tend to be broadly worded. In the next stage, we will move into implementation. That is where we will have to wrestle more specifically with what "purpose" means.

As well, companies will be able to develop specific codes consistent with these principles. Those codes must be clear about what the term "purpose" means.

**Senator Kolber:** What you are attempting to accomplish is very noble, but I am sceptical. For example, if you buy life insurance or car insurance from a company which then decides to sell a block of its insurance portfolio to another company, I do not think there is anything in your contract with the insurance company pre-empting it from transferring your personal information. Banks often sell some of their portfolios. How do you prevent that from occurring? Will you really be able to monitor such a situation?

**Mr. McKendry:** That is a whole other issue which falls under the last point about self-regulation. How do you monitor and satisfy yourself that companies are complying with a voluntary code?

**Senator Kolber:** They will comply all right, but you cannot hamper their business.

**Mr. McKendry:** Privacy is always a balancing act. On the one hand, companies have a legitimate need for certain information — to make credit decisions, for example. Consumers benefit from giving up personal information in certain circumstances. They may get a better price or service which is more customized to their individual needs. That is always

[Translation]

Le débat que nous avons eu avec les représentants des institutions financières tourne précisément autour de la question de savoir dans quelle mesure la définition des «fins visées» est précise, large ou vague. Pouvez-vous expliquer le sens, selon vous?

**M. McKendry:** Je ne pense pas que la définition devrait être large et vague. Elle devrait être claire pour le consommateur, afin qu'il puisse décider de manière informée s'il veut fournir ces renseignements personnels ou non. Les fins visées devraient être précises. Si je m'adresse à une société pour acheter de l'assurance-automobile ou si une entreprise obtient des renseignements personnels afin de me vendre de l'assurance-automobile, il faudrait me l'indiquer.

**Le président:** Vous donneriez une interprétation relativement étroite?

**M. McKendry:** J'ai tendance à donner une interprétation étroite au terme «fins visées», parce qu'il est important pour les consommateurs de prendre des décisions informées sur la façon dont seront utilisés les renseignements qui les concernent.

**Le président:** Vous ne vous contentez pas de donner une interprétation étroite, vous voulez que les «fins visées» soient clairement définies.

**M. McKendry:** C'est exact. Nous y viendrons quand nous nous occuperons de la mise en oeuvre du code. Pour l'instant, nous avons défini dix principes. Par définition, les principes ont tendance à être énoncés de manière à avoir un sens large. Au cours de la prochaine étape, nous passerons à la mise en oeuvre. C'est à ce moment-là que nous devons nous pencher de plus près sur le sens de «fins visées».

De plus, les sociétés pourront élaborer des codes particuliers conformes à ces principes. Ces codes devront indiquer clairement ce qu'on entend par «fins visées».

**Le sénateur Kolber:** Ce que vous tentez d'accomplir est très noble, mais je suis sceptique. Par exemple, si vous achetez une assurance-vie ou une assurance-automobile d'une société qui décide ensuite de vendre un bloc de son portefeuille d'assurances à une autre société, je ne crois pas qu'une disposition de votre police empêche l'assureur de communiquer vos renseignements personnels. Les banques vendent souvent une partie de leurs portefeuilles. Comment empêchez-vous cela? Seriez-vous vraiment en mesure de surveiller de telles situations?

**M. McKendry:** C'est toute une question liée à la dernière remarque au sujet de l'autoréglementation. Comment surveiller les sociétés et s'assurer qu'elles observent un code volontaire?

**Le sénateur Kolber:** Elles l'observeront sans doute, mais on ne peut pas entraver leurs activités.

**M. McKendry:** La protection de la vie privée est toujours une question d'équilibre. D'un côté, les sociétés ont un besoin légitime de certains renseignements, pour prendre des décisions de crédit, par exemple. Les consommateurs ont parfois avantage à communiquer des renseignements personnels. Ils peuvent obtenir un meilleur prix ou un service mieux adapté à leurs besoins



[Text]

balanced against the right to privacy. There is always a balancing act. There is no question about that.

**Senator Kolber:** I think you will have a great deal of trouble monitoring this.

**Mr. McKendry:** Compliance is an important question. Voluntary codes will only be accepted by the public to the extent that satisfied companies comply.

**Senator Kolber:** Could I make one suggestion which may be totally off the wall?

**Mr. McKendry:** Yes, please.

**Senator Kolber:** Underwriters, investment bankers, and many companies have a compliance officer. His or her only job is to make sure they are complying. Why could companies that could afford it not have a compliance officer who is responsible to a specific individual?

**Mr. McKendry:** That suggestion refers back to our first principle. We stated that organizations must be accountable, and they should identify such an individual.

Other mechanisms are available as well. For example, in my capacity as an employee at Price Waterhouse, I am personally involved in a compliance audit of a major corporation's voluntary privacy code. The corporation is Telestra Corporation. Telestra is an Australian telecommunications company with annual revenues of \$9.5 billion. They have in place a voluntary compliance code. People have asked: "How do we know Telestra is complying with the code?" The company has retained independent auditors to publicly express an opinion about whether or not they are complying. They have involved the Privacy Commissioner in the audit process in Australia. These types of mechanisms are available.

One can monitor through complaints; one can monitor through audits. Individuals can be identified as responsible and accountable within an organization. You give these people the right of access to personal information, the ability to correct that information where it is incorrect, and the right to record disputes in records if a dispute cannot be resolved. All of these factors together go to your point, which is an important one.

**Senator Sylvain:** I do not think you talked about retroactive solicitation. Do you see it as an important addition to your principles?

**Mr. McKendry:** Is that what you called "negative consent"?

**Senator Sylvain:** Yes.

**Mr. McKendry:** I am not sure I understand what you mean.

**Senator Sylvain:** If you do not want a service, you would write to a company to inform them of your wishes.

[Traduction]

personnels. Dans l'autre plateau de la balance, il y a toujours le droit à la protection de la vie privée. C'est toujours une question d'équilibre. Cela ne fait aucun doute.

**Le sénateur Kolber:** Je pense que vous aurez beaucoup de mal à surveiller cet aspect.

**M. McKendry:** La conformité est une question importante. Les codes volontaires ne seront acceptés par le public que dans la mesure où des sociétés satisfaites s'y conforment.

**Le sénateur Kolber:** Puis-je faire une suggestion peut-être complètement farfelue?

**M. McKendry:** Je vous en prie.

**Le sénateur Kolber:** Les assureurs, les banques de placement et bien d'autres sociétés ont un agent chargé de la conformité. Le travail de cet agent consiste exclusivement à s'assurer que l'entreprise observe les règles. Pourquoi les sociétés qui peuvent se permettre un tel agent ne pourraient-elles pas en avoir un qui serait responsable face à un individu en particulier?

**M. McKendry:** Cette suggestion renvoie à notre premier principe. Nous avons déclaré que les organismes doivent rendre des comptes et qu'ils doivent désigner la personne chargée de veiller au respect des principes.

Il existe aussi d'autres mécanismes. Ainsi, à titre d'employé de Price Waterhouse, je participe personnellement à une vérification de la conformité d'une grande société qui s'est dotée d'un code volontaire de protection de la vie privée. Il s'agit de Telestra Corporation. Telestra est une entreprise de télécommunications australienne dont les revenus annuels se chiffrent à 9,5 milliards de dollars. Elle a mis en place un code volontaire. Les gens ont demandé comment ils pouvaient être assurés que Telestra observait le code. L'entreprise a retenu les services de vérificateurs indépendants qui indiqueront publiquement si le code est observé ou non. Elle a fait participer le Commissaire à la vie privée au processus de vérification en Australie. Des mécanismes de ce genre existent déjà.

On peut surveiller les plaintes; on peut surveiller par des vérifications. On peut désigner des personnes responsables dans l'organisation. On donne à ces gens le droit d'accès aux renseignements personnels, le droit de corriger les renseignements erronés et de signaler les différends dans les dossiers lorsque les différends ne peuvent être réglés. Tous ces facteurs appuient votre argument, qui est important.

**Le sénateur Sylvain:** Je ne pense pas que vous ayez parlé de demande rétroactive. La considérez-vous comme un ajout important à vos principes?

**M. McKendry:** S'agit-il de ce que vous avez appelé le «consentement négatif»?

**Le sénateur Sylvain:** Oui.

**M. McKendry:** Je ne suis pas certain de comprendre ce que vous voulez dire.

**Le sénateur Sylvain:** Quand on ne veut pas un service, on écrit à l'entreprise pour l'en informer.



[Texte]

I want your impression or opinion as to how impermeable these Chinese walls are among groups.

**Mr. McKendry:** I think I discussed the groups. Are you referring to subsidiaries and affiliated companies?

**Senator Sylvain:** Yes.

**Mr. McKendry:** Negative consent depends upon the sensitivity of the personal information under consideration and the reasonable expectations of consumers. There are probably circumstances where negative consent can be used. You certainly would not want to use it when dealing with health records, for example, where personal information is very sensitive. However, with respect to magazine subscriptions, you often find a negative consent box on a form. When you initiate a subscription, they ask you to tick the box if you do not want your name or address to go to other companies. That is probably reasonable.

You must factor into the equation the reasonable expectation of the individual concerned and the sensitivity of the personal information involved. It would not be practical to get express, written consent in every circumstance. If it were done, it would be incredibly costly.

**Senator Sylvain:** No matter how you cut this, if an individual signs his rights away and allows a company to take information and give it to whomever they wish, that is fair enough. I believe that any number of companies must have information on which to do their underwriting.

When I was in Ottawa in the late 1940s and early 1950s, you would send a guy from the retail credit company over to find out whether someone kept his house clean and drove his car properly. The people most adamant about privacy were the chaps we called the TBIs — Touchy British Immigrants. They had a strong code. Now it seems as though our whole country is made up of Touchy British Immigrants, to use a term from 40 years ago.

However we go about giving information to the people who make the decisions and spend the money is important. That is why I thought my point about transactions was important because then you know exactly what you are talking about. The information is for a loan for a car, period. It is not to be used for anything else. You do not solicit insurance. You do not solicit mortgages. You get the loan on a car. That was the gist of my previous suggestion.

**Mr. McKendry:** Your suggestion is very helpful. You are absolutely right. The protection of personal information and the right to privacy has become more important over the last decade and, for a number of reasons, its importance is increasing every day.

Your committee's interest in this area is certainly something that I think the public respects.

**Senator Stratton:** Do you believe entirely in a voluntary code, or do you think government should play a role?

[Translation]

Je voudrais avoir vos impressions ou votre opinion sur le cloisonnement entre les groupes.

**M. McKendry:** Je pense avoir parlé des groupes. Pensez-vous aux filiales et aux sociétés affiliées?

**Le sénateur Sylvain:** Oui.

**M. McKendry:** Le consentement négatif dépend du caractère confidentiel des renseignements personnels en question et des attentes raisonnables des consommateurs. Il y a probablement des circonstances où le consentement négatif peut être employé. Vous ne le voudriez certainement pas pour les dossiers de santé, par exemple, dont les renseignements personnels sont très confidentiels. Mais dans le cas d'abonnements à des revues, on trouve souvent une case pour le consentement négatif sur la formule d'abonnement. Quand on s'abonne, ils demandent de cocher la case si on ne veut pas que son nom et son adresse soient communiqués à d'autres sociétés. C'est probablement raisonnable.

Il faut tenir compte de l'attente raisonnable de la personne visée et du caractère confidentiel des renseignements personnels en cause. Il ne serait pas pratique d'obtenir un consentement écrit explicite dans chaque cas. S'il le fallait, cela coûterait une fortune.

**Le sénateur Sylvain:** Peu importe comment on s'y prend, lorsqu'une personne renonce à ses droits et permet à une société de communiquer les renseignements à qui elle veut, c'est d'accord. Je pense que bien des compagnies ont besoin de renseignements pour évaluer les risques.

Quand je vivais à Ottawa à la fin des années 40 et au début des années 50, on envoyait type du bureau de crédit vérifier si la personne gardait sa maison propre et conduisait bien sa voiture. Les gens qui tenaient le plus à faire respecter leur vie privée étaient les immigrants britanniques chatouilleux, comme on les appelait alors. Ils avaient un code rigoureux. Maintenant, il semble que tout le pays ne comprend que des immigrants britanniques chatouilleux.

Il importe de bien choisir la façon de s'y prendre pour donner l'information à ceux qui prennent les décisions et dépensent l'argent. Voilà pourquoi j'ai pensé que mon observation au sujet des opérations était importante, parce qu'on sait alors exactement de quoi il s'agit. L'information sert à obtenir un prêt pour une auto, point à la ligne. Elle ne doit servir à rien d'autre. Vous ne demandez pas de l'assurance. Vous ne demandez pas un prêt hypothécaire. Vous obtenez un prêt pour acheter une automobile. Voilà l'essence de ma suggestion précédente.

**M. McKendry:** Votre suggestion est très utile. Vous avez absolument raison. La protection des renseignements personnels et le droit à la protection de la vie privée sont devenus importants au cours de la dernière décennie et, pour plusieurs raisons, leur importance grandit de jour en jour.

L'intérêt de votre comité dans ce domaine est certainement quelque chose que le public respecte, à mon avis.

**Le sénateur Stratton:** Croyez-vous entièrement en un code volontaire ou pensez-vous que le gouvernement devrait jouer un rôle?

## [Text]

**Mr. McKendry:** I think effective self-regulation can work. I think the private sector has to demonstrate that it can work.

I want to emphasize that up to now the government has had a role in our self-regulatory exercise, and I expect it will continue to have a role. Privacy commissioners have been involved in our committee, and they are still involved. People from the Department of Justice have been involved in our committee. People at Industry Canada have been involved. They are playing a key role.

Yesterday, I read a new public opinion survey on Canadians' attitudes towards privacy issues. The report was compiled for Equifax Canada. I want to quote one sentence from the report because I think it is relevant. It states:

In parallel to findings in the U.S., 74% of Canadians — three out of four — feel that if companies and industry associations adopt good voluntary privacy policies, that would be better than enacting government regulation in this country.

I think there is a public disposition to see effective self-regulation. Certainly the private sector is interested, and I think it can work. Telestra Corporation is an example of how effective self-regulation can work. Nevertheless, to a certain extent, the ball is in the court of the business community because it must develop these codes, put them in place, and show that they are in place.

**Senator Stratton:** Do you have full confidence in that?

**Mr. McKendry:** Yes, I have full confidence in that, but if someone can show me it is not working, I would be prepared to change my views.

There is a great deal of difficulty in taking a legislative approach to this issue with respect to the private sector in Canada. One problem, which this committee noted in 1993, refers to the inter-jurisdictional problem. The federal government does not have jurisdiction over many businesses that deal with consumers in the marketplace, particularly businesses that collect personal information. It is difficult for the federal government to attempt to implement legislation in the private sector because you cannot implement legislation everywhere. An uneven playing field can be created in the process.

As well, an immense cost would be attached to the federal government regulating the private sector in this field. If the private sector can effectively regulate itself, then that is another advantage of self-regulation. It should not be the only reason for self-regulation, but coupled with other factors such as the jurisdictional problems, it is important.

The information highway is on everyone's agenda these days. It is difficult to envisage how effective government legislation would be applied to all players on the information highway. The information highway is not the cable companies or the telephone companies; it is the multitude of consumers and information providers interacting with each other over this "network of

## [Traduction]

**M. McKendry:** Je pense que l'autoréglementation efficace peut fonctionner. Je pense que le secteur privé doit démontrer qu'elle peut fonctionner.

Je tiens à souligner que, jusqu'ici, le gouvernement a joué un rôle dans notre projet d'autoréglementation, et je pense qu'il continuera d'en jouer un. Les commissaires à la protection de la vie privée ont participé et participent encore aux travaux de notre comité. Les gens d'Industrie Canada participent. Ils jouent un rôle clé.

Hier, j'ai lu les résultats d'un nouveau sondage d'opinion sur les attitudes des Canadiens à l'égard de la protection de la vie privée. Ce sondage a été réalisé pour Equifax Canada. Je veux citer une phrase du rapport qui me paraît pertinente:

À l'instar des Américains, 74 p. 100 des Canadiens (trois sur quatre) estiment que l'adoption de bonnes politiques volontaires concernant la protection de la vie privée par les entreprises et les associations professionnelles serait préférable à l'adoption de règlements par les gouvernements au pays.

Je pense que le public est disposé à voir une autoréglementation efficace. Le secteur privé est certainement intéressé, et je pense que cela peut fonctionner. Telestra Corporation est un exemple qui montre comment l'autoréglementation efficace peut fonctionner. Jusqu'à un certain point toutefois, la balle est dans le cas du milieu des affaires, parce que c'est à lui d'élaborer ces codes, de les mettre en place et de montrer qu'ils le sont.

**Le sénateur Stratton:** Avez-vous entièrement confiance?

**M. McKendry:** Oui, je suis tout à fait confiant, mais si quelqu'un peut me prouver que cela ne fonctionne pas, je serais prêt à changer d'avis.

Il est très difficile d'aborder cette question dans une perspective législative, visant à réglementer le secteur privé au Canada. Un problème, que le comité a signalé en 1993, est celui du chevauchement des compétences. Le gouvernement fédéral n'exerce aucune compétence sur beaucoup d'entreprises qui font affaire avec les consommateurs sur le marché, en particulier les entreprises qui recueillent des renseignements personnels. Il est difficile pour le gouvernement fédéral de tenter de réglementer le secteur privé, parce qu'il est impossible de faire appliquer la loi partout. On peut créer des inégalités en cours de route.

De plus, il en coûterait très cher au gouvernement fédéral de réglementer le secteur privé dans ce domaine. Si le secteur privé peut se réglementer lui-même efficacement, cela constitue un autre avantage de l'autoréglementation. Ce ne devrait pas être la seule raison qui justifie l'autoréglementation mais, conjugué à d'autres facteurs tels que les problèmes de compétence, c'est important.

L'autoroute de l'information intéresse tout le monde actuellement. Il est difficile d'envisager comment une législation efficace pourrait s'appliquer à tous les internautes. L'autoroute de l'information, ce ne sont pas les sociétés de câble ni de téléphone, c'est la multitude de consommateurs et de fournisseurs d'information reliés entre eux dans ce «réseau des réseaux», pour reprendre



*[Texte]*

networks", to use Industry Canada's expression. How one handles that through federal legislation is not clear.

**Senator Stratton:** If you feel government cannot handle it, how do you have the confidence that you can handle it with these problems coming down the track? That is the part that scares me.

**Mr. McKendry:** We must consider that and come to some sort of conclusion.

On the positive side, we already see companies taking initiatives to implement good privacy practices. One of the reasons they are doing so is because privacy is becoming more and more a marketing issue. Companies must increasingly show consumers that they are taking good care of the personal information they collect in order to do business. People will make decisions in the marketplace as to who they will do business with based on their privacy practices. That is already being manifested in the marketplace where some companies have codes in place. That is a very positive development.

As indicated in this survey, we see an expectation or at least a belief on the part of consumers that business can and will carry the can. I agree with you that they must prove themselves. We should do everything we can to get that process rolling. The CSA has done an outstanding job in this regard.

If you want concrete proof about the commitment of the private sector, you need to look at this document because they have been key players, not only in terms of financial resources, but in terms of the people they have assigned to help write this document, including representatives from the financial institutions community. If they were not serious, they would not have put the kind of time into this document that they have. They all feel comfortable with it. I would not say everyone agrees with every sentence and the crossing of every "T", but they all felt comfortable enough to put their name on it and send it out for public discussion.

Honourable senators, the commitment is there, but you are quite right in saying that we must monitor the situation to see how it plays itself out.

**Senator LeBreton:** You cited the poll results. Do you believe that the ordinary, unsophisticated Canadian consumer, when answering a question such as that, really understands the magnitude of the problem? Do they understand that when they go into a bank to sign an application for a loan or a bank card, they are giving this information to a lot of other people? Do you think that question was asked of them without them being aware of the magnitude of the problem? Technology is changing quickly. Have the changes filtered down to the consumers yet?

**Mr. McKendry:** If you read this document, you will see that consumers are well aware of the problem. Without scanning through and finding the specific pages, the numbers are very high. Off the top of my head, two-thirds to three-quarters acknowledge that privacy is a big problem. They are concerned about the sharing of information among affiliates and subsidiaries.

*[Translation]*

l'expression employée par Industrie Canada. Comment on pourrait y parvenir par une législation fédérale n'est pas clair.

**Le sénateur Stratton:** Si vous pensez que le gouvernement ne peut pas s'en charger, comment pouvez-vous avoir confiance de régler ces problèmes à l'avenir? C'est cet aspect-là qui m'effraie.

**M. McKendry:** Nous devons y réfléchir et parvenir à une conclusion quelconque.

Du côté positif, nous voyons déjà des entreprises prendre des mesures pour mettre en œuvre de bonnes pratiques de protection de la vie privée. Elles le font notamment parce que la protection de la vie privée devient de plus en plus une question de commercialisation. Les entreprises doivent de plus en plus montrer aux consommateurs qu'elles prennent bien soin des renseignements personnels qu'elles recueillent dans le cours de leurs activités. Les gens décideront avec qui ils veulent faire affaire sur le marché en fonction des pratiques de protection de la vie privée. On le voit déjà sur le marché, lorsque les sociétés ont mis en place des codes. C'est une évolution très positive.

Tel qu'indiqué dans ce sondage, nous constatons que les consommateurs s'attendent, ou croient tout au moins, que les entreprises pourront s'organiser toutes seules et le feront. Je conviens avec vous qu'elles doivent faire leurs preuves. Nous ne devrions ménager aucun effort pour que ce processus démarre. La CSA a fait un travail extraordinaire à cet égard.

Si vous voulez des preuves concrètes de l'engagement du secteur privé, vous devez lire ce document, parce que le secteur privé a joué un rôle clé, non seulement en termes de ressources financières, mais aussi de ressources humaines affectées à son élaboration, y compris des représentants des institutions financières. S'ils n'étaient pas sérieux, ils n'auraient pas consacré autant de temps à un document de ce genre. Je ne prétends pas que tout le monde est d'accord avec toutes les phrases et avec tous les détails, mais ils étaient assez à l'aise pour signer le document et le diffuser aux fins des discussions publiques.

Honorables sénateurs, l'engagement est réel, mais vous avez bien raison d'affirmer que nous devons surveiller la situation pour voir comment elle évoluera.

**Le sénateur LeBreton:** Vous avez cité les résultats d'un sondage. Croyez-vous que le consommateur canadien moyen comprend vraiment l'ampleur du problème lorsqu'il répond à une telle question? Comprend-il que lorsqu'il va à la banque pour signer une demande de prêt ou de carte bancaire, il donne cette information à bien d'autres gens? Pensez-vous qu'on a posé la question sans que les répondants soient conscients de l'ampleur du problème? La technologie change rapidement. Les changements sont-ils déjà descendus jusqu'au consommateur?

**M. McKendry:** Si vous lisez ce document, vous verrez que les consommateurs sont très au fait du problème. Sans chercher les pages précises, je dirais que les chiffres sont très élevés. De mémoire, je crois que des deux tiers aux trois quarts reconnaissent que la protection de la vie privée est un grand problème. Ils s'inquiètent de l'échange de renseignements entre les sociétés affiliées et les filiales.



*[Text]*

The survey shows that consumers think privacy is an important issue and that there are significant problems surrounding the protection of personal information in today's economy. That is not to say that no individuals have a good understanding of where all their personal information is or what is done with it once they give it to someone else.

This survey is not alone, by the way. Other surveys show that consumers think this is a big problem, which is one of the factors driving the business community to deal with it. Their customers are saying, "We have a problem; we expect you to do something about it."

**Senator LeBreton:** I agree with you. I think people would automatically say that this is a big problem. I do not know whether they understand how big the problem really is.

**Mr. McKendry:** My feeling is that they understand the order of magnitude. However, they may not understand the details.

**Mr. McCarthy:** You are referring to the critical part of implementing any such voluntary program. Our consumers groups offered responses to this code and pointed out a number of options. They supported the voluntary process. We are discussing major communications tools, raising awareness, as well as other mechanisms related to monitoring and compliance issues. However, consumer groups support the voluntary aspect, if possible.

We need consumers who are aware and actively or interactively involved with companies and industries. Our early experience with a similar program on the environmental side, where we have the same concerns about voluntarily applying something, focused on this need. The models are in place. A number of industry sectors such as forestry and health care are eager, on a pilot basis, to build voluntary programs that meet the expectations of the marketplace.

People are subscribing to apply these programs in their sectors far more ambitiously than even we might have expected. Once the code is in place, we will start to develop the tools to implement these programs.

**Senator Oliver:** My question deals with the tenth principle, "Challenging Compliance".

A number of financial institutions have been before this committee. When we asked them questions on privacy, they said, "Wait until the Canadian Standards Association appears before your committee because they have been studying this issue and will be able to answer all your questions."

Having listened to your testimony and in reading your brief, I feel your appearance here today is perhaps a bit premature. You stated at the outset that you have worked on a series of 10 principles. These principles form the basis of a model — and it is only a model — for a code that can be adopted by individual organizations, groups, companies, and financial institutions. However, when it comes to how these wonderful philosophical principles will work to protect privacy, you have not yet

*[Traduction]*

Le sondage démontre que, d'après les consommateurs, la protection de la vie privée est une question importante, qui pose de grands problèmes dans l'économie actuelle. Cela ne veut pas dire que personne ne comprend bien où se trouvent tous les renseignements personnels à son sujet ni ce qui advient de ces renseignements lorsqu'on les donne à quelqu'un d'autre.

Ce sondage n'est pas unique, soit dit en passant. D'autres sondages révèlent que la question préoccupe beaucoup les consommateurs, ce qui constitue un des facteurs poussant le milieu des affaires à trouver une solution. Les clients affirment qu'il y a un problème et qu'ils s'attendent que le milieu des affaires le règle.

**Le sénateur LeBreton:** Je suis d'accord avec vous. Je pense que les gens diraient automatiquement que c'est un grand problème. Je ne sais pas s'ils en saisissent l'ampleur.

**M. McKendry:** J'ai l'impression qu'ils saisissent l'ordre de grandeur. Ils ne comprennent peut-être pas les détails cependant.

**M. McCarthy:** Vous touchez à l'étape critique qui consiste à mettre en oeuvre un programme volontaire de ce genre. Nos groupes de consommateurs ont réagi à ce code et fait ressortir diverses solutions. Ils appuient le processus volontaire. Nous discutons de grands outils de communication, de mécanismes de sensibilisation, ainsi que d'autres mécanismes de surveillance et de conformité. Mais les groupes de consommateurs appuient l'aspect volontaire, quand c'est possible.

Nous avons besoin de consommateurs informés et jouant un rôle actif ou interactif dans les sociétés et les industries. Notre expérience antérieure concernant un programme semblable dans le secteur de l'environnement, où existent les mêmes préoccupations au sujet de l'application volontaire, ont mis l'accent sur ce besoin. Les modèles sont en place. Quelques secteurs de l'industrie tels que les forêts et les soins de santé désirent ardemment bâtir des programmes volontaires pilotes qui répondraient aux attentes du marché.

Les gens s'engagent à appliquer ces programmes dans leurs secteurs avec beaucoup plus d'enthousiasme que nous aurions pu le prévoir. Lorsque le code sera en place, nous commencerons à élaborer les outils pour mettre en oeuvre ces programmes.

**Le sénateur Oliver:** Ma question se rapporte au dixième principe, la «Contestation de la conformité».

Plusieurs institutions financières ont comparu devant notre comité. Quand nous les avons interrogées sur la protection de la vie privée, elles nous ont dit d'attendre le témoignage de l'Association canadienne de normalisation, parce que vous avez étudié cette question et que vous pourriez répondre à toutes nos questions.

Après avoir entendu votre témoignage et lu votre mémoire, j'ai l'impression que nous vous avons peut-être convoqué un peu trop tôt. Vous avez déclaré d'entrée de jeu avoir travaillé à une série de dix principes. Ces principes forment la base d'un modèle (et ce n'est qu'un modèle) en vue de créer un code pouvant être adopté par des organisations, des groupes, des sociétés et des institutions financières. Mais quand on arrive à la façon dont ces merveilleux principes philosophiques permettront de protéger la vie privée,

[Texte]

completed your work. In that sense, this meeting is a little premature.

Notwithstanding that, could give me information as to how the tenth principle, "Challenging Compliance", might work in reality? The principle reads as follows:

An individual shall be able to challenge compliance with the above principles with the person who is accountable within the organization.

Farther down the page, you quote from the regulations:

The Committee therefore recommends that recourse for the client be available to parties outside of the financial institutions.

Where does that issue now stand? Where is your thinking on that matter? In terms of implementation, how far have you gone to ensure that an outside source will be available?

**Mr. McCarthy:** At this point, the committee has made recommendations on how to implement this code. You are exactly right, senator, as to the timing. The principles are established and, in effect, should be ready for application very soon.

**Senator Oliver:** They are nice sounding principles.

**Mr. McCarthy:** Thank you for the compliment.

The key issue is the practicality of implementation. The committee has made recommendations to itself, in a sense, through the marketplace and back to the CSA. They have been involved in such things as establishing registries, advisory services and certification registration services. They are suggesting certain mechanisms that we could consider if the CSA is to be involved in the implementation and application of these mechanisms. That would include establishing a recourse for independent review. This could be done through mechanisms already in place for certified products where we have had an audit process independent of the actual certification of a manufacturer's product, but it can also be done in conjunction with existing authorities, such as the Privacy Commissioner and the ombudsman. In fact, we use those mechanisms in difficult cases even with the existing traditional certification services. We sought an ombudsman for mediation and became involved at that level.

These options are being recommended. Again, no decisions have been made on the CSA's more detailed involvement in the implementation through establishing registries. However, there are certainly interesting options if the marketplace or certain sectors within it want that to happen. We have been involved in those before. The use of existing processes is another option.

**Mr. McKendry:** I was confused when you asked your question because of the reference to the committee. I understand now you were referring to the standing Senate committee, not the CSA committee.

As Mr. McCarthy said, we are entering into the implementation phase.

[Translation]

vous affirmiez n'avoir pas encore terminé vos travaux. En ce sens, cette rencontre est un peu prématurée.

Cela dit, pourriez-vous m'expliquer comment le dixième principe, la «Contestation de la conformité» pourrait fonctionner en réalité? Le principe se lit comme suit:

Un particulier peut contester la conformité avec les principes ci-dessus auprès de la personne responsable au sein de l'organisme.

Un peu plus bas, sur la même page, vous citez le règlement:

Partant, le comité recommande que les clients puissent exercer des recours à l'extérieur des institutions financières.

Où en est-on rendu à ce sujet? Que pensez-vous de cette question? En ce qui concerne la mise en oeuvre, quelles mesures avez-vous prises pour vous assurer que des recours à l'extérieur des institutions financières seront possibles?

**M. McCarthy:** Pour l'instant, le comité a fait des recommandations sur la façon de mettre en oeuvre le code. Vous avez tout à fait raison, sénateur, à propos du moment choisi pour nous inviter. Les principes sont établis et ils devraient effectivement être prêts à être appliqués très bientôt.

**Le sénateur Oliver:** Ces principes ont l'air bien.

**M. McCarthy:** Merci du compliment.

La question clé est la faisabilité pratique de la mise en oeuvre. Le comité s'est fait des recommandations à lui-même en un sens, par l'entremise du marché, puis ensuite à la CSA. Il s'est penché sur des questions comme l'établissement de registres, les services consultatifs et les services d'enregistrement et d'homologation. Il propose des mécanismes que nous devrions considérer si la CSA veut participer à la mise en oeuvre et l'application de ces mécanismes, notamment l'établissement d'un mécanisme d'examen indépendant. On pourrait y parvenir par les mécanismes qui existent déjà au sujet des produits homologués, pour lesquels il existe un processus de vérification indépendant de l'homologation du produit d'un fabricant, mais on pourrait aussi collaborer avec les autorités en place, telles que le Commissaire à la protection de la vie privée et le protecteur du citoyen. D'ailleurs, nous faisons appels à ces mécanismes dans les cas difficiles, même lorsqu'existent déjà des services d'homologation classiques. Nous avons cherché un médiateur et avons participé à ce niveau.

Ces solutions sont recommandées. Là encore, aucune décision n'a été prise quant à la participation plus active de la CSA à la mise en oeuvre, par l'établissement de registres. Il y a cependant certainement des options intéressantes si le marché ou certains secteurs du marché le souhaitent. Nous avons déjà participé à ces solutions. Le recours aux mécanismes existants est une autre solution.

**M. McKendry:** Je me suis embrouillé quand vous avez posé votre question, parce que vous avez parlé du comité. Je comprends maintenant que vous faisiez allusion au comité sénatorial permanent, pas au comité de la CSA.

Comme l'a déclaré M. McCarthy, nous entrons dans la phase de mise en oeuvre.



[Text]

**Senator Oliver:** Is that really the beef?

**Mr. McKendry:** Yes and no. In my view, it may be more the bread around the beef in the sense that these principles are really the heart of everything. It does not matter how terrific the compliance process is if one is complying with a weak process. We have been concentrating on building a strong process. We know the two go hand-in-hand. Having built a strong process, we can move on to the area of compliance.

You are absolutely right. We have built, among other things, the right of the individual to challenge compliance. The consumer has a right to come to Price Waterhouse and challenge our compliance with our voluntary privacy code. It is important that the consumer do just that.

In terms of a complaints process for recourse to parties outside the financial institutions, we have not thought about that in any way. The Canadian Standards Association presently hears from consumers who complain, for example, about an electrical shock from the normal use of an appliance. Perhaps the CSA could fulfil the complaints role in this industry if the committee decides we should move in that direction. The short answer is that we have not yet reached that stage.

**Senator Stewart:** When Mr. McKendry responded to the question concerning public interest, he seemed to imply that the level of public interest in privacy matters is sufficiently high that any wise business person would decide that respect for the principles of privacy is the best policy. Why? Is it not only because of virtue but because of market consequences? Presumably customers would go away. Do you have empirical evidence to suggest that such a thing would happen, or is this a Pollyanna hope?

**Mr. McKendry:** No, it is not a Pollyanna hope. We have researched that issue. We have researched cases where a customer refuses when asked, although not legally required, to provide a social insurance number and the consequences of such refusals. People do respond to these situations, although I cannot document that conclusively.

It is my view that if one reads the print media and talks to consumer groups, privacy is becoming more important to people making decisions in the marketplace. Just as environmental issues were new 20 years ago when no one had heard of green consumerism, those issues are now a dominant factor in the marketplace. Privacy is at a similar stage now, but I cannot prove that to you conclusively.

**Senator Stewart:** Far short of proof, you cannot even give intimations, can you?

**Mr. McKendry:** I can give you intimations.

**Senator Stewart:** Do you know of companies that have lost business?

[Traduction]

**Le sénateur Oliver:** Dans le vif du sujet?

**M. McKendry:** Oui et non. À mon avis, nous mettons plutôt un peu de chair sur les os, en ce sens que les principes sont vraiment au centre de tout. Rien ne sert d'avoir un processus de conformité formidable si c'est pour se conformer à des principes qui laissent à désirer. Nous avons concentré notre énergie à bâtir des assises solides. Nous savons que les deux vont de pair. Après avoir jeté des bases solides, nous pouvons passer à l'étape de la conformité.

Vous avez tout à fait raison. Nous avons établi, entre autres, le droit du particulier de contester la conformité. Le consommateur a le droit de venir chez Price Waterhouse et de contester notre conformité à notre code volontaire de protection de la vie privée. Il est important que le consommateur le fasse.

En ce qui concerne le processus permettant d'exercer des recours à l'extérieur des institutions financières, nous n'y avons pas réfléchi. L'Association canadienne de normalisation entend actuellement les doléances des consommateurs qui se plaignent, par exemple, d'un choc électrique lors de l'utilisation normale d'un appareil. Elle pourrait s'occuper des plaintes dans cette industrie si le comité décide que nous devrions aller dans cette voie. En deux mots, nous n'en sommes pas encore là.

**Le sénateur Stewart:** Lorsque M. McKendry a répondu à la question concernant l'intérêt public, il a semblé impliquer que le niveau d'intérêt face à la protection de la vie privée est assez élevé pour que toute entreprise sage décide qu'observer les principes de la protection de la vie privée constitue la meilleure politique à adopter. Pourquoi? Ce n'est pas seulement par vertu, mais aussi à cause des conséquences sur le marché? On peut présumer que les consommateurs iraient ailleurs. Avez-vous des preuves concrètes pour démontrer que les choses se passeraient ainsi ou est-ce rêver en couleurs?

**M. McKendry:** Non, ce n'est pas rêver en couleurs. Nous avons fait des recherches sur cette question. Nous avons étudié des cas de clients qui refusent de fournir leur numéro d'assurance sociale lorsqu'on le leur demande et qu'ils ne sont pas tenus de le fournir, ainsi que les conséquences de ces refus. Les gens fournissent à ces situations, mais ne je pourrais pas donner de preuves concluantes.

À mon avis, d'après ce qu'on lit les journaux et d'après les réactions des groupes de consommateurs, la protection de la vie privée est en train de devenir plus importante pour les gens qui prennent des décisions sur le marché. Les questions environnementales étaient nouvelles il y a 20 ans, lorsque personne n'avait encore entendu parler de consommateur écologique, mais elles jouent désormais un rôle de premier plan sur le marché. La protection de la vie privée est rendue au même point actuellement, mais je ne peux vous le prouver de manière concluante.

**Le sénateur Stewart:** Faute de preuves, vous ne pouvez même pas donner des indications?

**M. McKendry:** Je peux vous donner des indications.

**Le sénateur Stewart:** Connaissez-vous des entreprises qui ont perdu des clients?



[Texte]

**Mr. McKendry:** Speaking from personal experience, I have switched banks because I did not like the privacy practices of the original bank. I can cite other personal examples as well.

**Senator Stewart:** Do you believe that your reaction is peculiar?

**Mr. McKendry:** I do not think it is peculiar. I am in frequent contact with consumer groups as part of my work. I sit on the board of directors of the Public Interest Advocacy Centre. There are more and more examples of people making decisions based on what they perceive to be unreasonable use of their personal information.

The media is beginning to focus on this issue. I can recall a case where a financial institution, in reviewing cheques to be passed through a customer's account, saw that the customer was dealing with a competitor and phoned the customer to ask why. The customer was not very happy. I do not know whether the customer switched banks, but he certainly went to the extent of discussing it with the media, which promoted much media coverage.

In another case, a customer with an unlisted telephone number was telemarketed by a telephone company, and the details ended up on the front page of *The Globe and Mail*.

There is certainly a lot of anecdotal evidence of growing consumer interest over privacy issues.

**Senator Stewart:** Do you have any reason to believe that companies which are losing these specific customers are taking steps to change their policies?

**Mr. McKendry:** In my opinion, the banks have improved their policies significantly over the last few years. The banks are not perfect, but they have taken some major steps in terms of developing voluntary privacy codes, putting them in place and publicizing them.

The Canadian Bankers' Association has been an enthusiastic supporter of this CSA process, not only in terms of financial resources, but in terms of people. The CBA is devoted to making a major contribution. Banks are moving ahead in response to people's concerns, as are trust company associations and life insurance companies.

**Mr. McCarthy:** This is an excellent question. I would add that we are seeking empirical data for various solutions, not just in this area, but with respect to other standards as well.

Within the last year to 18 months, a major study was done by a market consumer researcher who looked at consumer preferences and how consumers made their purchase decisions. I will check that study to see whether privacy was discussed among the 30 issues covered. One interesting conclusion was that consumers are far more vocal in their responses if their top issues are not addressed, to the point of boycotting services, which represents a

[Translation]

**M. McKendry:** Moi-même, par exemple, j'ai changé de banque, parce que je n'aimais pas les pratiques de mon ancienne banque au sujet de la protection de la vie privée. Je peux citer d'autres exemples personnels.

**Le sénateur Stewart:** Pensez-vous que votre réaction est exceptionnelle?

**M. McKendry:** Je ne le pense pas. Je suis souvent en contact avec des groupes de consommateurs dans le cadre de mon travail. Je siège au conseil d'administration du Centre pour la promotion de l'intérêt public. Il y a de plus en plus d'exemples de gens qui prennent des décisions en fonction de ce qu'ils estiment être une utilisation non raisonnable des renseignements personnels à leur sujet.

Les médias commencent à s'intéresser à la question. Je me souviens d'une institution financière qui, passant en revue les chèques à comptabiliser dans le compte d'un client, s'est aperçue que ce client faisait affaire avec un concurrent et lui a téléphoné pour lui demander pourquoi. Le client n'était pas très content. Je ne sais pas s'il a changé de banque, mais il a certainement pris la peine d'en discuter avec les médias, qui y ont vu matière à reportage.

Dans un autre cas, un client dont le numéro de téléphone était confidentiel a été appelé par une compagnie de téléphone qui faisait du télémarketing. L'histoire a fait les manchettes du *Globe and Mail*.

Il y a certainement beaucoup de preuves de ce genre indiquant que les consommateurs s'intéressent de plus en plus à la protection de la vie privée.

**Le sénateur Stewart:** Avez-vous des raisons de croire que les entreprises qui perdent des clients prennent des mesures pour changer leurs politiques?

**M. McKendry:** À mon avis, les banques ont nettement amélioré leurs politiques ces dernières années. Elles ne sont pas parfaites, mais elles ont pris des mesures importantes, notamment pour élaborer des codes volontaires de protection de la vie privée, les mettre en oeuvre et les faire connaître.

L'Association des banquiers canadiens a appuyé avec enthousiasme ce processus de la CSA, non seulement par des ressources financières, mais par des ressources humaines. L'ABC est déterminée à apporter une contribution importante. Les banques vont au-devant des préoccupations des gens, tout comme les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie.

**M. McCarthy:** C'est une excellente question. J'ajouterais que nous cherchons des données empiriques pour diverses solutions, pas seulement dans ce domaine, mais pour d'autres normes également.

Au cours des douze à 18 derniers mois, une étude importante a été effectuée par un analyste de marché qui a étudié les préférences des consommateurs et la façon dont les consommateurs prennent leurs décisions d'achat. Je la consulterai pour voir si la protection de la vie privée fait partie des 30 sujets qui ont été examinés. Une conclusion intéressante était que les consommateurs réagissent beaucoup plus vigoureusement si les questions qui

[Text]

significant change in trends over the last 10 years. If privacy was addressed in that study, I will respond to you in writing.

**Senator Kolber:** Do you think there is a small level of naivete on the part of some consumers? If you request a \$20,000 loan from a financial institution to buy a widget, the bank requires a certain amount of information. The manager takes it and gives it to the supervisor, who then sends it to head office. The information may be seen by 20 people. Do consumers honestly believe that their information remains private? Can the process even become counterproductive if this is taken too far? At what point does the lender say that privacy rules are so tight they cannot give you a loan?

We need some realism in this discussion. The banks will not give money away for nothing in return. I know you will say the information can be restricted to one transaction, but that is not the way life works.

**Mr. McKendry:** I agree with you. There is a large degree of naivete in the marketplace. Educating consumers is an important aspect of privacy protection. Consumers must take some accountability. They must understand and be responsible for the privacy implications of the transactions they conduct in the marketplace.

There is no question that naivete exists and that consumers need to be educated. An important role of the CSA process as it unfolds will be to educate consumers, a role which the CSA has played in the past.

**Senator Kolber:** Do you accept the fact that the concept of privacy is rapidly disappearing?

**Mr. McKendry:** No. I accept that there are many more threats to privacy than there were 10 years ago, to pick a number.

**Senator Kolber:** I find this issue utterly amazing at a different level. In my career, I have never worked on a major secretive deal that I did not see in the newspapers two or three days latter. Things just seem to leak out.

**Mr. McKendry:** Many occurrences in the marketplace cause information to leak out, which in turn causes much more personal information to be collected than used to be collected. You are certainly right about that.

The threats are growing; the awareness is growing. The response to all of that is growing as well. The CSA is an example of that response.

**Senator Kolber:** I wish you luck. The road ahead may be very difficult.

**Mr. McKendry:** It is incredibly difficult, which is why I am so pleased with the great progress this committee has made.

By way of summary, consumer groups, big business, labour and government are sitting around the table negotiating what they believe to be fair principles to protect personal information, with

[Traduction]

les préoccupent le plus ne sont pas réglées, au point de boycotter les services, ce qui constitue un revirement important par rapport aux tendances des dix dernières années. Si la protection de la vie privée est analysée dans cette étude, je vous répondrai par écrit.

**Le sénateur Kolber:** Pensez-vous que certains consommateurs sont un peu naïfs? Si vous demandez un prêt de 20 000 \$ à une institution financière pour acheter un bidule, la banque a besoin de certains renseignements. Le directeur de la succursale les donne à son superviseur, qui les envoie au siège social. Les renseignements sont peut-être vus par une vingtaine de personnes. Les consommateurs croient-ils vraiment que les renseignements à leur sujet demeurent confidentiels? Le processus ne peut-il pas provoquer un effet contraire à celui qui est souhaité si l'on va trop loin? À quel moment le prêteur affirme-t-il que les règles sur la protection de la vie privée sont si rigoureuses qu'il ne peut vous accorder un prêt?

Il faut faire preuve de réalisme dans ce débat. Les banques ne donnent pas d'argent sans obtenir quelque chose en retour. Vous me direz bien sûr que l'information peut se limiter à une opération, mais cela ne se passe pas ainsi dans la vraie vie.

**M. McKendry:** Je suis d'accord avec vous. Il y a beaucoup de naïveté sur le marché. Sensibiliser le consommateur est un aspect important de la protection de la vie privée. Les consommateurs doivent assumer leurs responsabilités. Ils doivent comprendre les implications, pour la protection de la vie privée, des opérations qu'ils effectuent sur le marché et en assumer la responsabilité.

Il ne fait aucun doute que des consommateurs sont naïfs et qu'il faut les sensibiliser. Un rôle important des diverses étapes du processus de la CSA consistera à sensibiliser les consommateurs. La CSA a déjà joué ce rôle par le passé.

**Le sénateur Kolber:** Acceptez-vous le fait que la notion de vie privée est en train de disparaître rapidement?

**M. McKendry:** Non. Je conviens que la vie privée est beaucoup plus menacée qu'il y a dix ans, pour donner un chiffre en l'air.

**Le sénateur Kolber:** Cette question me renverse à un autre point de vue. Dans ma carrière, je n'ai jamais travaillé à un grand marché secret que les journaux n'ont pas ébruité deux ou trois jours plus tard. On dirait qu'il y a toujours des fuites.

**M. McKendry:** Toutes sortes de facteurs sur le marché expliquent ces fuites. On recueille donc beaucoup plus de renseignements personnels qu'on avait l'habitude de le faire il y a dix ans. Vous avez tout à fait raison.

Les menaces grandissent, la sensibilité grandit. La réaction face à tout cela grandit elle aussi. La CSA est un exemple de cette réaction.

**Le sénateur Kolber:** Je vous souhaite bonne chance. La route devant vous pourrait être bien difficile.

**M. McKendry:** Elle est extrêmement difficile, voilà pourquoi je suis si content des grands progrès réalisés par le comité.

En résumé, les groupes de consommateurs, les grandes entreprises, les syndicats et le gouvernement s'assoient autour de la table pour négocier ce qu'ils croient être des principes



[Texte]

the goal of setting a standard that codes can be measured and verified against. All members of the committee can take a great deal of pride in this work because we have done it in a relatively short period of time and essentially with volunteers. This is high quality work recognized internationally and applauded nationally as well.

**The Chairman:** Thank you very much for appearing before the committee today. You have been very helpful.

Our next witness is the Privacy Commissioner, Mr. Bruce Phillips.

We are delighted to have you back with us again. Please introduce your colleagues.

**Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner, Office of the Privacy Commissioner of Canada:** First, thank you for your welcoming remarks. I am glad to be back again. With me is Holly Harris, General Counsel. Gerry Van Burkel, who sat here with me on many occasions in the past, retired last year and did not survive his retirement by many months. He died in December. We were very fortunate to have Miss Harris in our department. She has had a good deal of experience in the subject already.

With me also is Mr. Julien Delisle, Executive Director, and one of our policy experts, Ms Goldsmith.

I have a brief statement which I have distributed. I will not follow the text entirely; I may depart from it here and there.

It is exactly three years and one day since we first embarked upon this journey. A good deal has happened over that interval of time.

When I first appeared before you, your mandate at that time was to consider draft regulations for handling privacy matters in financial institutions as a consequence of section 459 of the reformed Bank Act. I recommended then that all financial institutions under federal jurisdiction be required to adhere to a code of fair information practices, with an independent oversight and dispute resolution mechanism.

At the time, we had a good deal of discussion concerning various mechanisms. A good deal of interest was evinced by this committee in a so-called "sectoral approach"; that is to say, a code of practice was being developed specifically for the banks and embodied as regulations in the Bank Act.

I thought that was not a bad approach then. I still think it is not a bad approach. However, my thinking on this subject has evolved a good deal over the past three years partly due to a multitude of changes in the field of information management brought about by the marriage of computer technology and high speed transmission systems, as well as other developments.

[Translation]

équitable afin de protéger les renseignements personnels, dans le but d'établir une norme à partir de laquelle les codes pourront être mesurés et vérifiés. Tous les membres du comité peuvent être très fiers de ce travail, parce que nous l'avons fait dans un temps relativement limité et essentiellement avec des bénévoles. Il s'agit d'un travail de haute qualité reconnu à l'échelle internationale et louangé à l'échelle nationale également.

**Le président:** Merci beaucoup d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui. Vous avez été très utiles.

Notre prochain témoin est le Commissaire à la protection de la vie privée, M. Bruce Phillips.

Nous sommes ravis de vous accueillir à nouveau. Veuillez présenter vos collègues.

**M. Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée, Commissariat à la protection de la vie privée du Canada:** D'abord merci pour vos mots de bienvenue. Je suis content de vous rencontrer à nouveau. M'accompagne aujourd'hui Holly Harris, conseillère juridique. Gerry Van Burkel, qui m'a accompagné si souvent par le passé, a pris sa retraite l'an dernier et n'en a profité que durant quelques mois. Il est décédé en décembre. Nous avons beaucoup de chance de pouvoir compter sur Mme Harris, qui travaillait chez nous. Elle possède déjà une bonne expérience dans le domaine.

Il y a aussi M. Julien Delisle, directeur exécutif, et un de nos experts de politique, Mme Goldsmith.

J'ai une brève déclaration, que j'ai distribuée. Je ne suivrai pas le texte mot à mot; je m'en éloignerai peut-être de temps en temps.

Il y a exactement trois ans et un jour que nous nous sommes lancés dans cette entreprise. Nous avons parcouru beaucoup de chemin depuis.

Quand j'ai comparu devant vous la première fois, votre mandat consistait alors à examiner l'ébauche du règlement sur la protection de la vie privée dans les institutions financières découlant de l'article 459 de la nouvelle Loi sur les banques. J'ai alors recommandé que toutes les institutions financières fédérales soient tenues d'adopter un code de pratiques équitables en matière d'information, qui s'accompagnerait d'un mécanisme indépendant de surveillance et de règlement des différends.

À l'époque, nous avons longuement discuté des divers mécanismes. Votre comité s'est montré très intéressé par une approche sectorielle, autrement dit, un code de pratiques élaboré expressément pour les banques et intégré aux règlements prévus par la Loi sur les banques.

L'approche ne me semblait pas mauvaise à l'époque. Je pense toujours qu'elle n'est pas mauvaise. Mais mon opinion à ce sujet a beaucoup évolué depuis trois ans, en partie à cause de la multitude de changements qui se sont produits dans le domaine de la gestion de l'information grâce à la fusion de l'informatique et des systèmes de transmission rapide des données, ainsi que d'autres innovations.



## [Text]

Some of those developments include the following: First, the emergence in the province of Quebec of a new privacy regime which covers both the private and public sectors and the consequent development of uneven standards across the country if other provinces follow suit; second, the imminent application of the European draft directive on privacy practice, which will empower member states of the European Union to decline to make data transfers to countries which they consider do not have adequate protection as defined by their own draft directive, a standard which at the moment we do not enjoy; and third, the government's rapid move toward the implementation of new information highway techniques in the management of its own information holdings which comprehends, among other things, the marriage of private and public sector data management systems.

At the moment, as everyone on this committee is aware, our federal Privacy Act lays down conditions under which the Government of Canada may collect, use, dispose and disclose of personal information. Once those arrangements are complete and we have a marriage of both government and private sector systems, what then becomes of the various forms of protection now offered in the Privacy Act unless amendments are made to cover that contingency?

Those are some of the major developments, not to mention the very rapid conversion of almost all of the information management practices in the public and private sectors over to databases. These databases are almost completely computerized and offer improvements in terms of the manipulation, marriage of databases and the compilation of dossiers to a degree and at a speed which was never even contemplated five years ago.

This has led me to conclude that we now need a much more comprehensive look at the issue of privacy protection in the information highway age. When I first broached this subject generally in 1992, it was a fairly lonely position. I did not have much company, but I feel less lonely now.

The government's Information Highway Advisory Council recently concluded its study of this particular aspect of information highway problems. Although its final report has not been published, I have seen its recommendations on this issue. The council will be advising the government that legislation is needed in this field and that oversight mechanisms are required. I made those two principal points three years ago, and I make them again today.

In addition, my provincial counterparts in Quebec, Ontario, and British Columbia — the three largest provinces that have been active in this field for a while — now all subscribe to the proposition that it is no longer possible to get by on pure voluntarism.

## [Traduction]

Parmi les faits nouveaux, je signale: premièrement, l'implantation, au Québec, d'un nouveau régime de protection de la vie privée qui porte à la fois sur le secteur privé et sur le secteur public, ainsi que l'élaboration de normes inégales qui peut en découler au pays si d'autres provinces suivent cet exemple; deuxièmement, l'application imminente de l'ébauche de la directive européenne sur les pratiques en matière de protection de la vie privée, qui permettra aux États membres de l'Union européenne de refuser de transférer des données à des pays qu'ils ne jugent pas en mesure de les protéger suffisamment, tel que défini dans leur propre directive, norme que nous n'avons pas encore; et troisièmement, l'évolution rapide du gouvernement vers l'application des nouvelles techniques de l'autoroute de l'information pour gérer ses propres bases de données, techniques qui comprennent, entre autres, la fusion de systèmes de gestion des données du secteur privé et du secteur public.

À l'heure actuelle, comme le savent très bien tous les membres du comité, notre Loi fédérale sur la protection de la vie privée énonce les conditions en vertu desquelles le gouvernement du Canada peut recueillir, utiliser, éliminer et communiquer des renseignements personnels. Lorsque ces dispositifs seront tous en place et que nous aurons réuni les systèmes du gouvernement et du secteur privé, qu'arrivera-t-il des diverses formes de protection prévues actuellement par la Loi sur la protection de la vie privée, si des amendements ne sont pas adoptés pour tenir compte de cette nouvelle situation?

Voilà certains grands événements, sans parler de la conversion très rapide de la plupart des pratiques de gestion de l'information des secteurs public et privé à des bases de données. Ces bases de données sont presque entièrement informatisées et constituent de grandes améliorations en ce qui concerne la manipulation, la fusion de bases de données et la compilation de dossiers, qui se font à un degré et une vitesse impossibles à imaginer il y a cinq ans.

J'en ai conclu que nous avons désormais besoin d'examiner beaucoup plus en profondeur la question de la protection de la vie privée en cette ère de l'autoroute de l'information. Quand j'ai abordé cette question dans ses grandes lignes, en 1992, j'étais plutôt seul de mon camp. Je n'avais pas beaucoup de compagnie, mais je me sens beaucoup moins seul maintenant.

Le Conseil consultatif sur l'autoroute de l'information mis sur pied par le gouvernement a achevé récemment son étude de cet aspect particulier des problèmes posés par l'autoroute électronique. Bien que son rapport final n'ait pas encore été publié, j'ai vu ses recommandations à ce sujet. Le conseil indiquera au gouvernement qu'une loi s'impose dans ce domaine et qu'il faut des mécanismes de surveillance. J'ai fait valoir ces deux grands arguments il y a trois ans et je le fais encore aujourd'hui.

De plus, mes homologues provinciaux au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique (les trois plus grandes provinces qui sont actives dans ce domaine depuis quelques temps déjà) sont désormais tous d'accord qu'il n'est plus possible de se fier seulement aux codes volontaires.

[Texte]

Finally, I should like to persuade this committee to see this issue in a dimension other than simply self-regulation. We are not self-regulating or regulating a commodity. Privacy is not a hockey helmet, if I may use that comparison. We are talking about the legal recognition of a right and recognizing it in the specific terms of the commercial world and public sector information holdings.

There are two parts to this issue. One is philosophical. If you are to understand this issue, it is the more important part. The other is the rather more practical issue of whether adding a few more regulations to the statutes will impose uncomfortable or inconvenient burdens on a particular sector of business.

Everything in life is self-regulated to a certain extent. We do not have policemen sitting in the back seats of our automobiles when we drive to work in the morning. We regulate ourselves to obey traffic laws, but we know that there is a law to which we are expected to conform and that there may be a policeman waiting around the corner to see whether we do. That type of inducement helps us all understand that we have common obligations to society, but we are not left entirely to our individual discretion. That is the basis of my argument about privacy protection.

I listened with great interest to Mr. McKendry talk about voluntarism. The CSA code is a very interesting and exciting development. In three years, they have produced 10 important principles. If that were the law of the land, privacy advocates would be very content because it expresses all the basic and important principles of privacy protection. However, if it is left entirely to the discretion of individual corporations, under the CSA system you can subscribe to the code or not.

I should like to deal with one other point. There have been a number of references to an Equifax survey. It purports to show that the majority of Canadians would much prefer to have this whole matter dealt with by the private sector.

You should take note, of course, of the fact that this survey was commissioned by Equifax Limited, which is North America's largest credit reporting institution. The survey was done and paid for by them, for their purposes.

Second, the answer given was only a partial answer. The Equifax people, which includes Professor Alan Westin, a noted privacy expert, noted that the 74 per cent figure was conditional upon the assumption that business had satisfactorily handled all privacy problems.

I do not wish to get into a war of surveys, but I would offer you the Ekos survey done a year or so before, the results of which we supplied to this committee a year and a half ago. It was a much more comprehensive survey. It not only asked one question about public attitudes toward government involvement, but several. It reported that approximately 90 per cent of the public is concerned and uneasy about the usage of information and that 65 per cent

[Translation]

Enfin, j'aimerais persuader le comité d'envisager cette question dans une perspective qui va plus loin que l'autoréglementation. Nous n'autoréglementons ou ne réglementons pas un produit. La protection de la vie privée n'est pas un casque de hockey, si je peux me permettre cette comparaison. Il est question de la reconnaissance légale d'un droit et d'une reconnaissance en fonction précisément des données recueillies par le monde commercial et le secteur public.

Il y a deux aspects à cette question. Le premier est philosophique. Pour comprendre cette question, c'est l'aspect le plus important. L'autre est la question plus pratique de savoir si l'ajout de quelques règlements supplémentaires aux lois impose- ront des fardeaux trop lourds ou peu commodes à un secteur en particulier.

Tout dans la vie s'autoréglemente jusqu'à un certain point. Il n'y a pas de policier sur la banquette arrière de nos automobiles lorsque nous nous rendons au travail le matin. Nous obéissons de nous-mêmes aux règlements de la circulation, mais nous savons qu'il y a une loi à laquelle que nous devons obéir et qu'un policier attend peut-être au coin de la rue pour s'assurer que nous le faisons. Ce type de motivation nous aide tous à comprendre que nous avons des obligations communes envers la société, mais que nous ne sommes pas laissés entièrement libres individuellement. C'est la base de mon argumentation au sujet de la protection de la vie privée.

J'ai écouté avec grand intérêt M. McKendry parler du code volontaire. Le code de la CSA est un pas en avant très intéressant et très emballant. En trois ans, ils ont énoncé dix principes importants. Si telle était la loi du pays, les avocats seraient très contents parce qu'elle exprime tous les principes fondamentaux et importants de la protection de la vie privée. Mais elle est laissée entièrement à la discrétion de chaque entreprise. Dans le régime prévu par la CSA, on peut accepter le code ou non.

J'aimerais aborder un autre sujet. Il y a eu quelques renvois à un sondage d'Equifax, qui tend à démontrer que la plupart des Canadiens préféreraient nettement que le secteur privé règle cette question.

Vous devriez noter, bien sûr, que ce sondage a été commandé par Equifax Limited, la plus grande agence d'évaluation de crédit en Amérique du Nord. Ce sondage a été mené et payé par eux, à leurs fins.

Deuxièmement, la réponse donnée était une réponse partielle seulement. Les gens d'Equifax, qui comprennent le professeur Alan Westin, un expert bien connu de la protection de la vie privée, ont indiqué que le chiffre de 74 p. 100 repose sur l'hypothèse que les entreprises ont réglé correctement tous les problèmes relatifs à la protection de la vie privée.

Je ne veux pas déclencher une guerre de sondages, mais je vous renvoie à celui qu'a effectué Ekos environ un an auparavant et dont les résultats ont été communiqués à votre comité il y a un an et demi. Ce sondage était beaucoup plus approfondi. Il ne posait pas une seule question au sujet des attitudes du public à l'égard de l'intervention gouvernementale, il en posait plusieurs. Il a révélé qu'environ 90 p. 100 de la population s'inquiète de l'usage qu'on



*[Text]*

concluded that it was necessary to get the government involved in a solution.

There are statistics and then there are statistics. We are entitled to take a hard look at their origin.

That is all I wish to say at this stage, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Phillips, not only for an interesting and provocative opening statement, but for an interesting brief as well.

A couple of specific questions have been brought before this committee on a number of occasions. Going back to the CSA principles, my questions revolve around what truly constitutes consent and to what extent people understand what they are doing when they agree to consent.

In your brief, you quote a consent clause from the Royal Bank of Canada's VISA card, although, for the record, you did not identify where it was from. They have a series of clauses which can best be described as outlandish, including the final one which effectively says that even if you stop being a customer of the Royal Bank, the bank can continue forever and a day to use the information you give them.

I should like you to comment on two issues. First, what constitutes consent? Is it merely someone signing their name? If they do, should the consent only be for a limited period, such as a year or two? If you have your card for a longer period of time, do you have to sign for consent again?

Second, what is your reaction to truly broad and unbelievably sweeping consent conditions rather than narrow, focused and precise conditions?

**Mr. Phillips:** That is a large subject, but I will try to deal with it as quickly as I can.

We try to describe consent as uninformed and informed consent. We attempt to describe the difference. Consent is informed when it is written sufficiently largely and in enough detail that it is clear what is being talked about. Uninformed consent is the type of thing you find on the backs of credit card applications — which I mentioned at the last hearing — in type so small that Superman would have trouble reading it. It says that the credit card issuing company can use your information for any purpose whatsoever. I invite you to read them. This type of consent constitutes a waiver in perpetuity to any usage whatsoever the company wishes to make of the information.

Credit card companies are happy to subscribe to these voluntary codes and to tell you how good their practices are. Nevertheless, for reasons I do not understand and because it seems contradictory to the code and to the policies to which they commit themselves, they insist on including that kind of language on the back of those applications. That is not informed consent, in my opinion. It would be informed consent if, included in the description of the terms and conditions, there was a warning in large print saying, "This application may be dangerous to the disclosure of your

*[Traduction]*

fait de l'information et est mal à l'aise à ce sujet et que 65 p. 100 conclut que le gouvernement doit participer à la solution.

Il y a statistiques et statistiques. Nous avons le droit de les regarder de près pour voir d'où elles viennent.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Phillips, non seulement pour une déclaration intéressante et provocante, mais pour un mémoire intéressant lui aussi.

Quelques questions précises ont été soulevées au comité à plusieurs reprises. Pour revenir aux principes de la CSA, mes questions portent sur ce qui constitue vraiment un consentement et la mesure dans laquelle les gens comprennent ce qu'ils font lorsqu'ils donnent leur consentement.

Dans votre mémoire, vous citez une clause de consentement relative à la carte de crédit VISA de la Banque Royale du Canada, encore que, je le signale, vous ne l'avez pas identifiée officiellement. Il y a une série de dispositions que l'on pourrait qualifier au mieux de bizarres, y compris la dernière, qui stipule effectivement que même si vous cessez d'être un client de la Banque Royale, cette dernière continue pour toujours de se servir de l'information que vous lui avez donnée.

J'aimerais avoir votre opinion sur deux sujets. Premièrement, qu'est-ce qui constitue un consentement? Simplement le fait de signer? Dans ce cas, le consentement ne devrait-il pas être de durée limitée, un an ou deux par exemple? Si vous détenez la carte plus longtemps, devez-vous signer à nouveau?

Deuxièmement, quelle est votre réaction face au consentement vraiment large et incroyablement absolu plutôt qu'un consentement de portée étroite, limitée et précise?

**M. Phillips:** Le sujet est vaste, mais j'essaierai de le traiter le plus rapidement possible.

Nous essayons de décrire le consentement en faisant une distinction entre le consentement non informé et le consentement informé. Le consentement est informé lorsque les conditions sont assez détaillées et écrites en caractères assez gros pour qu'on sache clairement de quoi il est question. Le consentement non informé est le type de consentement qu'on trouve au verso des demandes de cartes de crédit (dont j'ai parlé aux dernières audiences) en caractères si petits que Superman aurait du mal à les lire. On y dit que la société qui émet la carte de crédit peut se servir de l'information à n'importe quelle fin. Je vous invite à le lire. Ce type de consentement constitue une renonciation perpétuelle à tout recours contre l'usage que la société veut faire de l'information.

Les sociétés qui émettent des cartes de crédit sont heureuses d'accepter ces codes volontaires et d'essayer de vous convaincre à quel point leurs pratiques sont bonnes. Mais pour des raisons que je ne comprends pas et parce que cela semble entrer en contradiction avec le code et les politiques qu'elles s'engagent à poursuivre, elles insistent pour inclure ce genre de conditions au verso des demandes de cartes de crédit. Il ne s'agit pas de consentement informé, à mon avis. Le consentement serait informé si l'énoncé des modalités incluait une mise en garde en



[Texte]

personal information in ways that you do not understand." That would get the customer's attention. That is closer to informed consent.

I am reminded of the cellular telephone issue. People suddenly discovered that their intimate conversations were winding up on the pages of newspapers. There was no informed consent in the sale and marketing of those products because people were not advised that that too was dangerous to their privacy. In cases such as that, there is an obligation on the person marketing the item to make it clear to the public what privacy implications are involved.

With respect to the particular issue at hand, I agree with you that this is not informed consent. There is an enormous power imbalance involved here. We know that. If people go to a bank for a mortgage and are desperate to get the house built before the rates go up next week, they will sign nearly anything to get that mortgage, including, if necessary, a waiver for subsequent third party use of that information. The public must have that power imbalance redressed and more transparency and openness introduced into the process.

**The Chairman:** You made the observation that a number of financial institutions use clauses such as the one you have quoted in your brief, while at the same time claiming to adhere to a voluntary code of privacy. Have you ever had discussions with financial institutions about this apparent inconsistency?

**Mr. Phillips:** No, I have not raised that particular point.

**The Chairman:** I do not mean this specific point, just the general principle that they espouse one set of principles yet get customers to sign off on consent clauses which are far too broad.

**Mr. Phillips:** I have raised that in discussions, but I cannot recall getting an answer which lodged in my memory.

**Senator Kolber:** First, I must tell you that I am biased against legislation of almost any kind.

You said that signing a credit card application allows the credit card company to use your information in perpetuity. You know very well that you are giving a balance sheet which is a snapshot of what is happening on one particular day. The phrase "in perpetuity" may exaggerate the situation because a year later your financial information would no doubt be different anyway. That point does not bother me.

Could you define what you mean by "privacy"?

**Mr. Phillips:** Yes, I certainly can. Privacy, in the information age, is the right of the person to whom the information relates to

[Translation]

gros caractères de ce genre: «Cette demande peut être dangereuse. Elle peut permettre la communication de vos renseignements personnels par des façons que vous ne comprenez pas». Cela attirerait l'attention du client. Ce serait plus proche du consentement informé.

Je me souviens de la question des téléphones cellulaires. Les gens ont soudainement découvert que leurs conversations intimes faisaient la manchette des journaux. Il n'y avait pas de consentement informé lors de la vente et la commercialisation de ces produits, parce que les gens n'étaient pas informés que ces produits-là pouvaient eux aussi menacer leur vie privée. Dans des situations de ce genre, la personne qui met en marché l'objet en question doit indiquer clairement au public quelles sont les implications du point de vue de la protection de la vie privée.

En ce qui concerne la question qui nous préoccupe maintenant, je conviens avec vous qu'il ne s'agit pas de consentement informé. Il y a ici un énorme déséquilibre de pouvoir. Nous le savons. Si les gens vont à la banque pour obtenir un prêt hypothécaire et qu'ils tiennent absolument à ce que la maison se construise avant que les taux grimpent la semaine suivante, ils signeront n'importe quoi pour obtenir ce prêt, y compris, s'il le faut, une renonciation à ce qu'un tiers utilise l'information par la suite. Le public doit faire redresser ce déséquilibre du pouvoir et faire instaurer plus de transparence et plus d'ouverture dans le processus.

**Le président:** Vous avez fait remarquer que certaines institutions financières ont recours à des clauses telles que celle que vous avez citée dans votre mémoire tout en prétendant observer un code volontaire de protection de la vie privée. Avez-vous déjà discuté avec les institutions financières de cette apparente incongruité?

**M. Phillips:** Non, je n'ai pas soulevé cette question en particulier.

**Le président:** Je ne veux pas dire cette question précise, simplement le principe général qu'elles adoptent une série de principes, mais elles demandent pourtant aux clients de signer des consentements qui sont beaucoup trop larges.

**M. Phillips:** J'ai soulevé la question, mais je ne me souviens pas avoir obtenu une réponse qui serait restée gravée dans ma mémoire.

**Le sénateur Kolber:** Je vous avoue d'entrée de jeu que j'ai un préjugé défavorable pour les lois de presque tous les types.

Vous avez déclaré que signer une demande de carte de crédit permet à la société émettrice d'utiliser votre information à perpétuité. Vous savez très bien que vous donnez un bilan qui constitue un instantané de votre situation financière ce jour-là. L'expression «à perpétuité» est peut-être exagérée, parce qu'un an plus tard, l'information financière sera sans doute très différente. Cela ne m'inquiète pas.

Pouvez-vous définir ce que vous entendez par «protection de la vie privée»?

**M. Phillips:** Certainement. À l'ère de l'information, il s'agit du droit de la personne à qui se rapporte l'information de garder un

[Text]

retain some control over the disposal, collection and use of that information.

**Senator Kolber:** That sounds like a good definition, but I am really getting at whether the cosmetics of this issue outweigh the practicalities. You have been at this for many years. I am a newcomer and bow to your superior wisdom on this matter.

For example, let us say a fellow makes application for a mortgage. He freely gives out the information, stating his income and debts. If that information goes elsewhere, what harm has he suffered? There could be embarrassment that his financial situation is not what he would like people to think it is, or that it is much better than people think it is, in which case he could be solicited for money. I appreciate that is not a good thing. However, is it worth creating a new body of legislation? Lawyers will make a lot of money. The legislation will go to the Supreme Court at some point, and there will be a whole new body of cases and law and implementation problems. In other words, are we making a mountain out of a mole hill?

**Mr. Phillips:** I would not claim any superior wisdom in this field.

**Senator Kolber:** You do not have to claim it. I am giving it to you.

**Mr. Phillips:** You are excessively generous. I am not posing false modesty here because it is very difficult to obtain precise information about what occurs behind corporate veils. If there is no right of entry, it is difficult to find out what is happening.

I can give you specific instances of real harm being inflicted as a consequence of what I consider to be unfair or inadequate information practices. Books have been written on the subject.

The largest body of journalism in history reposes in the United States where a privacy press has been active for some time. They report literally hundreds of cases of people suffering real harm. For example, a hard-working man applied for a mortgage loan. The mortgage company took some preliminary details and stated that it everything looked okay. Assuming it all checked out, he would receive the loan. He was told to go ahead and make the deal with the builder.

On the strength of that assurance he began making deals with his builder and signing contracts. In the meantime, the lending company did a more thorough check. They called him some time later and said, "Sorry, the deal is off; you are a deadbeat. We just got a check on you from the credit company." The man was plunged into an enormous amount of difficulty with the builders. His employer heard about it. His job was in jeopardy. He had to pay legal expenses to sort out the matter.

That check was based on a credit report that did not even apply to the man. It involved someone else altogether. That is what can happen when there is an absence of transparency in the process.

[Traduction]

certain contrôle sur l'élimination, la collecte et l'utilisation de cette information.

**Le sénateur Kolber:** Cela semble une bonne définition, mais ce que je voudrais vraiment savoir c'est si les aspects superficiels de cette question l'emportent sur les aspects pratiques. Vous oeuvrez dans le domaine depuis de nombreuses années. Je suis nouveau et je m'incline devant votre sagesse supérieure sur cette question.

Supposons, par exemple, qu'un type demande un prêt hypothécaire. Il donne librement de l'information indiquant ses revenus et ses dettes. Si cette information va ailleurs, quel tort lui a-t-on fait? Il serait peut-être embarrassé parce que sa situation financière n'est pas aussi bonne que le pensent les gens ou qu'elle est bien meilleure, dans ce cas, on lui demandera de l'argent. Je conviens que ce n'est pas une bonne chose. Mais faut-il pour autant créer une nouvelle loi? Les avocats s'en mettront plein les poches. La loi sera contestée jusqu'en Cour suprême et il y aura toute une nouvelle jurisprudence et toute une série de problèmes de mise en oeuvre. Autrement dit, faisons-nous une tempête dans un verre d'eau?

**M. Phillips:** Je ne prétendrais pas avoir une sagesse supérieure dans ce domaine.

**Le sénateur Kolber:** Vous n'avez pas à le prétendre. Je vous l'accorde.

**M. Phillips:** Vous êtes trop généreux. Ce n'est pas de la fausse modestie, parce qu'il est très difficile d'obtenir de l'information précise sur ce qui se passe derrière le voile d'anonymat des sociétés. Si l'on n'a pas le droit d'aller derrière, il est difficile de découvrir ce qui se passe.

Je peux vous donner des exemples précis qui ont donné lieu à des torts réels, à cause de ce que je considère comme des pratiques d'information insuffisantes. Des ouvrages ont été écrits sur la question.

Le bagage journalistique le plus volumineux se trouve aux États-Unis, où une presse qui défend la protection de la vie privée est à l'oeuvre depuis un certain temps. Les journalistes signalent littéralement des centaines de cas de personnes qui ont subi des torts véritables. Par exemple, un travailleur honnête a demandé un prêt hypothécaire. La société de prêt hypothécaire a demandé quelques renseignements préliminaires, puis déclaré que tout semblait parfait. Après vérification, il obtiendrait le prêt. On lui a dit d'aller de l'avant et de conclure le marché avec le constructeur.

Sur la foi de cette promesse, il a commencé à conclure des marchés avec le constructeur et à signer des contrats. Entre-temps, la société de prêt a effectué une vérification plus approfondie. Elle l'a appelé un peu plus tard pour lui dire: «Désolé, c'est annulé, vous êtes un mauvais payeur. Nous venons d'obtenir les résultats de la vérification effectuée par l'agence de crédit». Cet homme a été plongé dans des difficultés énormes avec les constructeurs. Son employeur en a eu vent. Il a risqué de perdre son emploi. Il a dû payer des avocats pour tirer l'affaire au clair.

La vérification reposait sur un rapport de crédit qui ne le concernait même pas. Il se rapportait à quelqu'un d'autre. Voilà ce qui peut arriver quand le processus n'est pas transparent.



[Texte]

**Senator Kolber:** That is a bad example and it is unfair.

Thirty years ago, I went to Brooks Brothers and ordered some shirts. I wanted to pay cash, but the clerk wanted me to sign something and become a credit customer because I would receive points. I did it. I got a letter from Brooks Brothers a week later saying I was a deadbeat and would not receive credit from their company.

I called Brooks Brothers back. They insisted my credit was no good. The clerk asked if my wife's name was so and so, and I said no. He asked if I lived at such and such an address, and I said no. Apparently there was another Leo Kolber, and he was a deadbeat. I do not find the example you gave me very illuminating.

**Mr. Phillips:** I found it fairly persuasive. If the people concerned with those dossiers were made aware at regular intervals of what was in them, that kind of problem could be avoided.

There is the case of a town in New England where the entire tax roll of 1500 people were being carried as tax delinquents by a credit reporting company without their knowledge because there was no obligation on anyone involved in that process to let people know what was on their files. That is one aspect of privacy. It is not all of it, of course.

**Senator Kolber:** Would a credit company want to have information without telling you what their information is?

**Mr. Phillips:** Should people gather information about you without your knowledge and consent?

**Senator Kolber:** That is what the free marketplace is all about.

**Mr. Phillips:** The market depends upon two people being aware of the circumstances of a transaction. If I want to borrow money from you, senator, you will certainly want to know enough about me to make a sophisticated judgment about my creditworthiness.

**Senator Sylvain:** I was one of the biggest users of Equifax Canada Inc. Before it became Equifax, it was called the Retail Credit Company. The Retail Credit Company had to change its name to Equifax to get rid of the baggage it had acquired over those years.

Forty-five years ago I used many of their services. It is interesting how information was gathered. It shows how far we have come in the collation of this information and the limitations placed on the type of information gathered.

In those days, young people were hired — they were as low paid as you could get — to go to Bruce Phillips' neighbour and ask Mrs. Smith what kind of a guy Bruce Phillips was. "Does he take a drink?" "Does he beat his wife?" This is what occurred.

One chap applied to a company for automobile insurance and was turned down because it was said that he was in the entertainment business. That individual was Peter Jennings, who was reading the news in Ottawa. He was not really an entertainer,

[Translation]

**Le sénateur Kolber:** C'est un mauvais exemple et c'est injuste.

Il y a 30 ans, je suis allé chez Brooks Brothers pour commander des chemises. Je voulais payer comptant, mais le commis insistait pour me faire signer un papier afin que je j'ouvre un compte et que je reçoive des points. J'ai signé. J'ai reçu une semaine plus tard une lettre de Brooks Brothers me disant que j'étais un mauvais payeur et que je ne recevrais pas de crédit d'eux.

Je les ai appelés. Ils prétendaient que mon crédit n'était pas bon. Le commis m'a demandé si ma femme s'appelait unetelle et je lui ai répondu que non. Il m'a demandé si je vivais à telle adresse et je lui ai répondu que non. Apparemment, il y avait un autre Leo Kolber et c'était un mauvais payeur. Je ne trouve pas votre exemple très révélateur.

**M. Phillips:** Je l'ai trouvé plutôt convaincant. Si les gens qui s'inquiètent de ces dossiers étaient périodiquement informés de leur contenu, ce genre de problème pourrait être évité.

Il y a eu l'histoire d'une ville de la Nouvelle-Angleterre où tous les 1 500 contribuables inscrits sur le rôle ont été qualifiés de contrevenants sans le savoir, parce que personne n'était obligé de les informer du contenu de leur dossier. C'est un aspect de la protection de la vie privée. Il n'y a pas que cela, c'est certain.

**Le sénateur Kolber:** Une compagnie de crédit voudrait-elle de l'information sans vous dire de quelle information il s'agit?

**M. Phillips:** Des gens devraient-ils pouvoir obtenir de l'information à votre sujet sans que vous le sachiez et que vous donniez votre consentement?

**Le sénateur Kolber:** C'est la règle du jeu dans un marché libre.

**M. Phillips:** Le marché repose sur le fait que les deux parties sont au courant des modalités d'une transaction. Si je veux vous emprunter de l'argent, sénateur, vous voudrez certainement me connaître assez bien pour pouvoir porter un jugement éclairé sur ma solvabilité.

**Le sénateur Sylvain:** J'étais l'un des plus grands utilisateurs d'Equifax. Avant de devenir Equifax, cette entreprise s'appelait *Retail Credit Company*. Elle a dû changer de nom pour se débarrasser de la réputation acquise au fil des années.

Il y a 45 ans, je faisais souvent appel à leurs services. C'est intéressant de voir comment on obtenait l'information. Cela démontre combien nous avons fait du chemin dans la collecte de cette information et les limites de l'information obtenue.

En ce temps-là, on embauchait des jeunes (à des salaires de crève-faim) pour aller chez le voisin de Bruce Phillips et demander à Mme Smith quel genre d'homme était Bruce Phillips. Buvaient-ils? Battait-il sa femme? Voilà ce qui se passait.

Un type a demandé une police d'assurance-automobile, qui lui a été refusée, parce qu'il avait déclaré travailler dans le domaine du divertissement. Il s'agissait de Peter Jennings, lecteur de nouvelles à Ottawa. Il n'était pas vraiment dans le divertissement,



[Text]

as he is now. He has done well for himself. He was turned down for insurance because some neighbour said he was on CTV or CBC.

The system we had before was much worse than it is now. Many changes were made and much of the information that used to be gathered is now prohibited. People cannot be described by their religion or morals, et cetera, which used to be written in large letters across application forms.

There is still a need for lenders to know something about the recipients. If Senator Kolber were a total stranger, I would want to know a little bit more about him and perhaps get some information from a third party. The question is how far you go.

I have no objection to the underwriter receiving as much information as possible. I was an underwriter for many years, and I needed all the information I could get. I still made a lot of mistakes.

Once the information is given, privacy enters the equation. It could be given voluntarily, if that is what the individual wants. Most people do not read anything on the back of an application form. They sign simply because they need the money.

In Quebec, I saw a clause on an insurance policy written in red because it related to co-insurance. It was still not read by anyone. If they had, they would not have understood it.

How far should a financial institution go in explaining that the information given for a specific purpose or transaction stays there? Do you see a difference between purpose and transaction? How far must the underwriter go in obtaining information on which to base a decision? What happens to the information after that?

**Mr. Phillips:** A sufficient explanation ought to be given so that reasonable people understand why the information is being sought; that is to say, in simple, big, easy-to-read type and in language that is clear, unambiguous and easy to understand. I wish the federal Privacy Act were more precise on that point.

The Privacy Act says you cannot collect information from people unless it is authorized by a program activity of the department concerned and without explaining why you want the information. However, it is pretty fuzzy as well. If I were to rewrite it, I would try to use language such as that.

If you are buying a cellular telephone, put a big warning label on the package. I am not kidding; I am serious. The label would say, "Warning: This device is subject to interception by anyone in the general public. Be aware".

That philosophical approach to the explanation of the purpose for collecting information ought to be applied. It is simple, clear and easy to read.

[Traduction]

comme actuellement. Il a réussi. On lui a refusé une police d'assurance parce qu'un voisin avait déclaré qu'il travaillait à CTV ou à la CBC.

Le système que nous avions par le passé était bien pire qu'actuellement. Beaucoup de changements ont été apportés. Il est désormais interdit de recueillir beaucoup de l'information qu'on obtenait autrefois. On ne peut plus décrire les gens par leur religion ou leur morale, qu'il fallait autrefois indiquer en grosses lettres sur les demandes.

Les prêteurs ont encore besoin de connaître un peu leurs clients. Si le sénateur Kolber était un parfait étranger, j'aimerais obtenir quelques renseignements à son sujet et peut-être d'un tiers. La question est jusqu'où on peut aller.

Je n'ai aucune objection à ce que l'assureur obtienne autant d'information que possible. J'ai oeuvré dans le domaine pendant des années et j'avais besoin de toute l'information sur laquelle je pouvais mettre la main. Malgré tout, je me trompais souvent.

Une fois l'information donnée, la question de la protection de la vie privée entre en jeu. L'information peut être donnée de plein gré, si c'est ce que veut la personne en question. La plupart des gens ne lisent pas ce qui est écrit au verso d'une demande. Ils signent simplement parce qu'ils ont besoin d'argent.

Au Québec, j'ai vu une clause d'une police d'assurance écrite en rouge parce qu'elle se rapportait à la coassurance. Mais on ne la lisait pas davantage. Si les gens l'avaient lue, ils ne l'aurait pas comprise.

Jusqu'où devrait aller une institution financière pour expliquer que l'information donnée à une fin particulière ou pour une opération en particulier reste là? Voyez-vous une différence entre la fin visée et l'opération? Jusqu'où doit aller l'assureur pour obtenir l'information lui permettant de prendre une décision? Qu'arrive-t-il de l'information ensuite?

**M. Phillips:** Il faudrait donner une explication suffisante pour qu'une personne raisonnable comprenne pourquoi on demande cette information; autrement dit, une explication dans une langue simple, facile à lire et à comprendre, sans ambiguïté, en gros caractères. J'aimerais bien que la Loi fédérale sur la protection de la vie privée soit plus claire à ce sujet.

La Loi sur la protection de la vie privée stipule qu'il est interdit de recueillir de l'information auprès des gens, à moins d'y être autorisé par une activité de programme du ministère visé, et sans expliquer pourquoi on veut l'information. Mais c'est assez vague. Si je devais réécrire cette disposition, j'essaierais de la formuler dans cet esprit.

Si vous achetez un téléphone cellulaire, il faudrait voir un avertissement en grosses lettres sur l'emballage. Je ne blague pas; je suis sérieux. L'avertissement dirait: «Avertissement: Les conversations effectuées avec cet appareil peuvent être interceptées par n'importe qui. Prudence.»

Il faudrait appliquer cette façon de voir les explications à donner sur les raisons pour lesquelles on demande de l'information. C'est simple, clair et facile à lire.

[Texte]

**Senator Sylvain:** Do you think your office is the place to which complaints should be directed? Do you have sufficient powers to settle such complaints?

**Mr. Phillips:** If you are talking about extending the reach of the federal Privacy Act to cover institutions that come under the jurisdiction of Parliament, such as financial institutions, telecommunications, and transportation, I would say that the present Privacy Act needs some amending. Perhaps a new section could be written into the act to deal specifically with private corporations. Of course, we would then need additional staff.

I wish Senator Kolber were still here because he raised the spectre of a massive bureaucratic explosion. We have a staff of fewer than 40 people. We have been in business for 10 years. We handle 1500 complaint investigations annually. We manage to conduct a few audits of government information management practices annually. We do that with a small staff.

The Quebec commissioner, whose mandate was expanded in 1994 to cover all commercial activity in the province, has so far added only three people to his staff.

The notion that the world will blossom forth with thousands of privacy snoops is ludicrous.

We would take complaints and do a triage. We would investigate those most worthy of investigation and, in the process, learn the culture of the businesses involved. However, this does not involve enormous expenditures of money or enormous recruitment of staff.

**Senator Sylvain:** What if the complaints were against private enterprise or the government because the government has probably more information on an individual than private enterprise and probably does not use it more wisely than anyone else?

**Mr. Phillips:** I am not sure about the latter case. The amount of personal information retained in corporate hands is absolutely staggering.

To the best of our knowledge, the Government of Canada manages personal information holdings reasonably well because it conforms to an act.

Yes, we get complaints — some 1500 a year. However, out of the number of complaints we investigate, the government gets through at least half of those or more with positive findings on behalf of the government's position.

**Senator Sylvain:** Perhaps I should have mentioned the provincial governments, who have been known from time to time to sell lists of licences and the types of cars people drive. These lists are sold to whomever is interested.

**Mr. Phillips:** Publicly accessible databases such as car licences have become a real problem in the modern age. They were never publicly accessible. Marketers could not get these lists in machine-readable form, run them through a mailing machine, and send out a couple of million solicitations. They were not intended to be publicly accessible for that purpose. We

[Translation]

**Le sénateur Sylvain:** Pensez-vous que les plaintes devraient vous être adressées? Jouissez-vous de pouvoirs suffisants pour les régler?

**M. Phillips:** Si vous parlez de l'élargissement de la portée de la Loi sur la protection de la vie privée pour qu'elle englobe les institutions relevant du Parlement, telles que les institutions financières, les télécommunications et les transports, je dirais que la Loi actuelle doit être modifiée. On pourrait peut-être ajouter un nouvel article portant expressément sur les sociétés privées. Nous aurions évidemment besoin de personnel supplémentaire.

J'aurais aimé que le sénateur Kolber soit encore ici, parce qu'il a agité le spectre d'une explosion bureaucratique massive. Notre effectif compte moins de 40 personnes. Nous existons depuis dix ans. Nous faisons enquête sur 1 500 plaintes par année. Nous réussissons tous les ans à effectuer quelques vérifications des pratiques de gestion de l'information au gouvernement. Nous faisons tout cela avec peu de personnel.

Le commissaire québécois, dont le mandat a été élargi en 1994 pour inclure toutes les activités commerciales dans la province n'a ajouté que trois personnes de plus à son personnel jusqu'ici.

L'idée que des milliers de personnes fouineront dans votre vie privée est ridicule.

Nous trierions les plaintes. Nous ne ferions enquête que sur les plus justifiées et, en cours de route, nous apprendrions à connaître la culture des entreprises en cause. Mais cela n'exige pas de grosses dépenses ni de fortes hausses des effectifs.

**Le sénateur Sylvain:** Et si les plaintes portaient contre une entreprise privée ou le gouvernement, parce que gouvernement possède probablement plus de renseignements sur un particulier qu'une entreprise privée et ne s'en sert probablement pas plus sagement que les autres?

**M. Phillips:** Je ne suis pas certain que la deuxième affirmation soit vraie. La quantité de renseignements personnels entre les mains des sociétés est absolument effarante.

À notre connaissance, le gouvernement du Canada gère les renseignements personnels raisonnablement bien, parce qu'il observe une loi.

Oui, nous recevons des plaintes, environ 1 500 par année. Mais de toutes celles que nous examinons, nous tranchons en faveur du gouvernement dans au moins la moitié des cas.

**Le sénateur Sylvain:** J'aurais peut-être dû mentionner les gouvernements provinciaux qui, à l'occasion, ont vendu des listes des plaques d'immatriculation et des types de voitures que possèdent les gens. C'est un fait bien connu. Ces listes sont vendues à tous ceux qui s'y intéressent.

**M. Phillips:** Des bases de données publiques comme les plaques d'immatriculation posent un réel problème à notre époque. Elles n'ont jamais été publiques par le passé. Les entreprises de publipostage ne pouvaient pas obtenir ces listes sur support exploitable, les passer sur machine et envoyer quelques millions de demandes par la poste. Ces listes ne devaient pas être



[Text]

must cope with that problem now. I think the province of B.C. is having a whack at that. We will have to see how it makes out.

Yes, our office could do that work. However, I am not arguing that our office is the only one that could do it.

If you pursue these discussions, you are likely to hear industry representatives saying they would not mind being subjected to a legal regime, but they would like their own privacy commissioner. The telecommunications industry, for example, feels that the privacy elements of its information practices should be regulated by the CRTC. You might hear the same thing from the banks and other industries.

That practice has a certain appeal from industry's point of view. It is not, I might add, a system that is in place in any other jurisdiction in the world — not one. Every other jurisdiction with which I am familiar has one commissioner. There is one difference, though. I would cite to you New Zealand and Holland as two particularly interesting cases. They have one commissioner, but they have various sectoral codes devised by representatives of the industry with the cooperation of the commissioner's office. They reflect the specific problems and peculiarities of the sector. If the commissioner accepts that code, it becomes binding upon him. It becomes the law. There is much to commend that approach.

I do not have much sympathy for the idea of getting six or seven different privacy commissioners working in Ottawa, all with different attitudes and uneven levels of application. You are better off with one. The individual industrial sectors would all work with the commissioner to produce applicable codes.

It became apparent in listening to Mr. McKendry that while these 10 principles are good, and I would love to see them embodied in law, they might not suit every business problem. A degree of sophistication must be developed in working out codes applicable to specific sectors.

I had an interesting conversation with the Quebec commissioner on their extended legislation. They have had several hundred complaints in the last year, half of which involved the private sector. Some of them, I am told, involve financial institutions and banks. I do not know the number. He says that the most important part of his work up to this point has been developing a body of expertise in his office and a sense of the particular culture of the businesses with whom they do business. They have found a ready acceptance of their right to carry complaints into the private sector, a high degree of cooperation, and little resistance, as far as I can tell.

Certainly the catastrophic and cataclysmic forecasts made before the Quebec legislative committee by various private sector interests have not come to pass. This has not proved a huge cost to the government or a huge burden to the private sector. The Quebec experience is helping to put to rest many of those fears.

[Traduction]

mises à la disposition du public à de telles fins. Nous devons faire face à ce problème actuellement. Je pense que la Colombie-Britannique s'y attaque actuellement. Nous devons attendre de voir comment elle s'en sort.

Oui, notre bureau pourrait faire ce travail. Mais je ne prétends pas que nous serions les seuls à pouvoir le faire.

Si vous poursuivez ces discussions, vous entendrez probablement des représentants de l'industrie déclarer qu'ils n'auraient pas objection à être assujettis à un régime légal, mais qu'ils aimeraient avoir leur propre commissaire à la protection de la vie privée. L'industrie des télécommunications, par exemple, estime que les éléments de protection de la vie privée de ses pratiques d'information devraient être régis par le CRTC. Vous entendrez peut-être la même chose des banques et d'autres industries.

Cette pratique a un certain attrait du point de vue de l'industrie. Il ne s'agit pas, je le souligne, d'un régime en place ailleurs dans le monde. Cela n'existe nulle part ailleurs. Tous les pays que je connais ont un commissaire. Il y a une différence cependant. Je pourrais vous citer l'exemple de la Nouvelle-Zélande et de la Hollande, qui sont des cas particulièrement intéressants. Ces pays ont un commissaire, mais les représentants de l'industrie ont mis sur pied divers codes sectoriels en collaboration avec le commissariat. Ces codes tiennent compte des problèmes et des particularités du secteur. Si le commissaire les accepte, ils le lient. Ils deviennent comme une loi. Cette méthode est très louable.

Je ne suis pas très chaud à l'idée de voir à Ottawa six ou sept commissaires à la vie privée qui auraient tous des attitudes différentes et appliqueraient les codes inégalement. Il vaut mieux n'en avoir qu'un seul. Les divers secteurs industriels collaboreraient tous avec le commissaire pour élaborer les codes pertinents.

Il est devenu évident en écoutant M. McKendry que, si les dix principes sont bons, et j'aimerais bien les voir enchâssés dans la loi, ils ne conviendront peut-être pas à tous les problèmes commerciaux. Il faut parvenir à des codes sectoriels un peu taillés sur mesure.

J'ai eu une conversation intéressante avec le commissaire québécois au sujet de l'élargissement de la portée de la loi. Il y a eu des centaines de plaintes l'an dernier, dont la moitié au sujet du secteur privé. Certaines d'entre elles, me dit-on, touchent des institutions financières et des banques. Je ne connais pas les chiffres. Le commissaire affirme que son travail le plus important jusqu'ici a consisté à accroître les compétences du commissariat et à apprendre à connaître la culture particulière des entreprises avec lesquelles ils font affaire. Ils ont constaté qu'on acceptait facilement leur droit d'étudier des plaintes portant sur le secteur privé, une grande collaboration et peu de résistance, d'après ce que je vois.

Il est évident que les catastrophes et les cataclysmes prévus par divers groupes du secteur privé et exprimés devant le comité législatif québécois ne se sont pas matérialisés. Il n'y a pas de coûts énormes pour le gouvernement ni de lourd fardeau pour le secteur privé. L'expérience québécoise nous aide à dissiper un grand nombre de ces craintes.



[Texte]

**The Chairman:** Does the new Quebec law apply to federally incorporated institutions? In particular, does it apply to banks, or does it apply only to provincially incorporated ones?

**Mr. Phillips:** It depends who you ask. The people to whom I have addressed that question in the Quebec commission feel they have a right to carry this anywhere they wish inside the boundaries of the province of Quebec. There has been a Mexican standoff, as I understand it, although you would get more up-to-date information from the Quebec commissioner. Some federally regulated institutions, such as the banks, have said that they have the act and will live by it because they are good, law abiding citizens.

The next question to arise, then, is this: Will these federally regulated institutions allow us to come into their offices to do an audit or an investigation of a complaint? They are not sure about that. That is where the matter stands. The CBA or the Quebec commissioner can give you a more accurate response.

**The Chairman:** Constitutionally they could avoid it, but I was curious as to whether in practice they were abiding by the law. It sounds to me as if they are, sort of.

**Mr. Phillips:** That is the way I understand it.

**Senator LeBreton:** In your brief, I was particularly interested in your reference to one-stop shopping for banking, insurance, and so on down the line. My concern has to do with the rights of the individual and the privacy of the individual.

When a person arranges a loan to buy a car or a mortgage to buy a house, they are nervous about it. They are so relieved when it has been approved that they will sign anything. They take up an offer to buy, perhaps, mortgage insurance or car insurance. When it comes time to renew the mortgage five years down the road, their situation vis-à-vis their health changes. This information is all there, and the lender learns that the person is ill. The institution is reluctant to lend them the money or renew the mortgage. This information also affects their ability to insure the mortgage.

Do you see that as a real risk or a fear in the future? Should the act be amended to take that type of scenario into account?

**Mr. Phillips:** As I understand it, senator, you are really discussing an issue of creditworthiness.

We have said over and over again that nothing in the Office of the Privacy Commissioner resists the notion of the right of businesses to collect sufficient information to carry on their business. In every business transaction, there is at least an implied understanding between the two parties to the transaction that enough information must be exchanged so that both sides know what they are doing.

In the particular example you cite, the circumstances of the person who wishes to obtain credit have changed materially over

[Translation]

**Le président:** La loi québécoise s'applique-t-elle aux institutions incorporées au niveau fédéral? S'applique-t-elle aux banques ou seulement aux institutions incorporées au Québec?

**M. Phillips:** Tout dépend à qui vous posez la question. Les gens à qui je l'ai posée à la commission québécoise estiment qu'ils ont le droit d'exercer leurs pouvoirs n'importe où à l'intérieur des frontières de la province de Québec. Il y a eu des contestations, si je comprends bien, encore que vous obtiendriez des renseignements plus à jour en vous adressant au commissaire québécois. Certaines institutions sous réglementation fédérale, comme les banques, ont déclaré que la loi existe et qu'ils s'y plieront parce qu'elles sont de bons citoyens, respectueux de la loi.

La prochaine question qui se pose est donc la suivante: Ces institutions sous réglementation fédérale nous permettront-elles d'aller dans leurs bureaux et d'effectuer une vérification ou de faire enquête sur une plainte? Elles n'en sont pas certaines. Voilà où nous en sommes. L'ABC et le commissaire québécois pourraient vous donner une réponse plus précise.

**Le président:** Constitutionnellement, elles pourraient l'éviter, mais je me demandais si, dans la pratique, elles obéissaient à la loi. On dirait que oui, plus ou moins, à ce que je vois.

**M. Phillips:** C'est ainsi que je comprends la situation.

**Le sénateur LeBreton:** En lisant votre mémoire, j'ai été particulièrement intéressé par le futur guichet unique pour les services bancaires, l'assurance, et cetera. Je m'inquiète des droits individuels et de la protection de la vie privée des gens.

Lorsqu'on fait des démarches afin d'obtenir un emprunt pour acheter une auto ou un emprunt hypothécaire pour acheter une maison, c'est une opération énervante. Les gens sont si soulagés lorsque le prêt a été approuvé qu'ils signeraient n'importe quoi. Ils acceptent d'acheter de l'assurance-hypothèque ou de l'assurance-automobile, par exemple. Quand vient le moment de renouveler le prêt hypothécaire, cinq ans plus tard, leur état de santé a changé. L'information existe et le prêteur apprend que le client est malade. L'institution hésite à accorder le prêt ou à renouveler le prêt hypothécaire. Cette information joue aussi sur la capacité d'assurer le prêt hypothécaire.

Pensez-vous que cela pose un risque réel ou constitue une crainte réelle à l'avenir? Faudrait-il modifier la loi pour tenir compte de ce genre de scénario?

**M. Phillips:** Si je comprends bien, sénateur, vous abordez la question de la solvabilité.

Nous n'avons cessé de répéter que rien, au Commissariat, ne résiste à l'idée du droit des entreprises de recueillir suffisamment d'information pour exercer leurs activités. Dans chaque opération commerciale, les deux parties à l'opération comprennent au moins implicitement qu'il faut échanger assez d'information qu'elles sachent ce qu'elles font.

Dans l'exemple que vous venez de décrire, la situation de la personne qui souhaite obtenir du crédit a changé de manière

[Text]

the course of the relationship with the credit-granting institution. I would say the credit granter is entitled to that information.

I would go on to say, though, that I do not see that the rest of the world would be entitled to that information. That is our problem with the information collection business. What happens to the information subsequently? How much of what is going on does the client really understand? What recourse is there for the customer if there is dissatisfaction? What confidence is there in a system where customers do not have the right to an independent investigator?

Those are the issues I see. However, the right of the credit granter to ask for the information in the first instance seems to be reasonable.

**Senator LeBreton:** I do not dispute that, but I question the one-stop shopping.

**Mr. Phillips:** Perhaps I misunderstood what you were saying. Senator Kolber raised this point earlier in his discussion with Mr. McKendry.

If you want to buy life insurance here and a bank loan there and another product somewhere else, I do not think that the three companies concerned have any right to exchange your information among themselves without your informed consent. You should know. They should say, "We want to sell you an insurance policy because we own an insurance company. Do you mind if we tell Mr. Smith at the insurance company that you have taken out a mortgage? Maybe we can get you a better rate. We will be telling them that you have borrowed this money and that this is the state of your health". If they are really up front with you and you know what they propose to do, you will say "yes" or "no". I see no reason why they should have the right to exchange that information without your consent.

Does that better address your concern?

**Senator LeBreton:** Yes.

In your opening remarks, you talked about the standards of European countries. You said that we in Canada do not meet those standards at the present time. Does the United States meet those standards? Does this in any way impede our ability to compete in the future?

**Mr. Phillips:** The answer to the second question is "possibly" and "probably", unless we do something.

The answer to the first part of your question is "no", the United States does not have, in my opinion or in the opinion of any experts, what the European Community would consider to be adequate privacy safeguards.

The essence of the European approach is that both public sector and private sector information gathering and information retention and disclosure is governed by law and is subject to examination by a policeman — a data protection commissioner in all jurisdictions. In their minds, adequate protection — which is the standard now contained in Europe for transborder data flows —

[Traduction]

significative au fil de la relation avec l'institution de crédit. Je dirais que l'institution qui accorde le crédit a le droit de connaître cette information.

J'ajouterais cependant que, selon moi, le reste du monde n'est pas autorisé à prendre connaissance de ces renseignements. C'est notre problème à propos de la collecte de renseignements. Qu'arrive-t-il à l'information par la suite? Dans quelle mesure le client comprend-il vraiment ce qui se passe? Quel sont ses recours s'il n'est pas satisfait? Comment peut-on avoir confiance en un régime où les clients n'ont pas le droit de porter plainte à un enquêteur indépendant?

Voilà les problèmes que je vois. Mais le droit de l'institution qui accorde le crédit d'obtenir l'information dans le premier cas me semble raisonnable.

**Le sénateur LeBreton:** Je ne le nie pas, mais je m'inquiète à propos du guichet unique.

**M. Phillips:** Je vous ai peut-être mal comprise. Le sénateur Kolber a soulevé cette objection lorsqu'il a discuté avec M. McKendry.

Si vous voulez acheter de l'assurance-vie ici et obtenir un prêt bancaire ailleurs et un autre produit encore ailleurs, je ne pense pas que les trois sociétés visées ont le droit de s'échanger l'information à votre sujet sans votre consentement. Vous devriez le savoir. Elles devraient vous dire: «Nous voulons vous vendre une police d'assurance parce que nous possédons une compagnie d'assurances. Avez-vous objection à ce que nous informions M. Smith, de la compagnie d'assurances, que vous avez contracté un emprunt hypothécaire? Nous pouvons peut-être vous obtenir un meilleur taux. Nous l'informerons que vous avez emprunté chez nous et lui communiquerons nos renseignements sur votre état de santé.» S'ils sont vraiment francs avec vous et si vous savez ce qu'ils se proposent de faire, vous pouvez accepter ou refuser. Je ne vois vraiment pas pourquoi ils devraient avoir le droit d'échanger cette information sans votre consentement.

Est-ce que cela apaise vos craintes?

**Le sénateur LeBreton:** Oui.

Dans votre déclaration liminaire, vous avez parlé des normes en Europe. Vous avez déclaré que le Canada n'atteint pas ces normes actuellement. Les États-Unis le font-ils? Cela nuit-il à notre capacité d'être concurrentiels à l'avenir?

**M. Phillips:** La réponse à la deuxième question est «peut-être» et «probablement» si nous ne faisons rien.

La réponse à la première question est «non», les États-Unis n'ont pas, à mon avis et de l'avis de tous les experts, ce que la Communauté européenne considérerait comme des mesures de précaution suffisantes.

Essentiellement, le point de vue européen est que la collecte, la conservation et la communication de l'information par le secteur public et par le secteur privé sont réglementées et assujetties à un examen par un policier, un commissaire à la protection des données, dans tous les pays. Dans l'esprit des Européens, une protection suffisante (qui constitue désormais la norme européen-



[Texte]

does not cover voluntary codes of the kind we have in this country.

An interesting study was done by Professor Laperrière, copies of which we will be happy to give to this committee. It was done by the Justice Department for the Justice Department. It is fairly fresh and just came out a couple of months ago. He reviews all these issues. I commend it to this committee because you will see therein how inadequate the legal regime in this country is as contrasted with what now exists in Europe.

I am baffled by the reluctance of the private sector to accept as a legal requirement what they are only too prepared to swear up and down they will vigorously enforce if they are only left to do it themselves. What is the difference? One is a traffic law where they say, "Just don't bother me, and I will not run any stop lights," and we say, "If you do run a stop light, someone might catch you, and it will cost you \$10." I do not understand the difference, unless something is involved in their practices which they simply do not want to talk about.

Many issues are not talked about these days in the field of information management, not the least of which is security of information. This subject is only a component of the privacy question. One survey indicated that a quarter of all businesses surveyed suffered losses due to computer crime.

I attended a conference in Toronto a few months ago, and I talked to several people from private corporations responsible for computer security. They had all suffered losses. Companies are not talking about it. They are afraid to talk about it because it might rattle public confidence in the security and integrity of their information holding systems. Those costs are being passed on to the public, and the public does not know anything about it.

A computer security conference was held in Montreal a couple of months ago, and the chief of computer security of the United States Department of Defence was there. He told the following story.

He became concerned about computer "insecurity". He hired tiger teams, or attack teams, and told them to do their best to penetrate his system. I think there were several hundred or a thousand attempts, and they were successful in cracking his systems over 90 per cent of the time. They were detected only 5 per cent of the time.

These were some of the most sensitive computerized databases in the entire United States, which shows you how vulnerable they are. I was informed that the FBI ran similar tests with similar results.

That is a whole different aspect of the privacy question because it covers all types of information, including personal information. If the Department of Defence of the United States can do no better than that, what kind of security does your file have in some bank?

[Translation]

ne en ce qui concerne les échanges de données transfrontaliers) n'inclut pas les codes volontaires du genre de ceux que nous avons chez nous.

Une étude intéressante a été effectuée par le professeur Laperrière et je vous en remettrai des exemplaires avec plaisir. Elle a été menée par et pour le ministère de la Justice. Elle est assez récente, puisqu'elle a été publiée il y a quelques mois seulement. Le professeur Laperrière examine toutes ces questions. Je recommande au comité de lire son étude, parce que vous verrez à quel point le régime juridique de notre pays est inférieur à celui qui existe actuellement en Europe.

Je suis déconcerté de voir que le secteur privé hésite à accepter en tant qu'exigence légale ce qu'il prétend, à cor et à cri, être disposé à appliquer vigoureusement, à condition qu'on le laisse agir par lui-même. Quelle est la différence? C'est comme un règlement de la circulation, le secteur privé déclare: «Laissez-nous tranquilles, nous ne brûlerons aucun feu de circulation» et nous affirmons: «Si vous brûlez un feu, quelqu'un pourrait vous attraper et cela vous coûtera 10 \$». Je ne vois pas la différence, à moins qu'il y ait dans leurs pratiques des choses dont ils ne veulent tout simplement pas parler.

Beaucoup de questions passent sous silence dans le domaine de la gestion de l'information, la sécurité de l'information n'étant pas la moindre. Cette question n'est qu'un aspect de la protection de la vie privée. Un sondage a révélé que le quart des entreprises répondantes avaient subi des pertes à cause de la criminalité informatique.

J'ai assisté il y a quelques mois à une conférence à Toronto et j'ai parlé à plusieurs représentants d'entreprises privées responsables de la sécurité informatique. Toutes ces entreprises avaient subi des pertes. Les sociétés n'en parlent pas. Elles ont peur d'en parler parce que cela pourrait réduire la confiance du public à l'égard de la sécurité et de l'intégrité des systèmes de gestion de l'information. Le public paie les pots cassés et n'en sait absolument rien.

Une conférence sur la sécurité informatique a eu lieu à Montréal il y a quelques mois. Le chef de la sécurité informatique au département de la Défense des États-Unis y assistait. Il a raconté l'histoire suivante.

Il a commencé à se préoccuper du manque de sécurité informatique. Il a embauché des équipes d'attaque et leur a dit de s'efforcer de pénétrer son système. Je pense qu'il y a eu des centaines ou un millier de tentatives, qui ont réussi à percer son système dans plus de 90 p. 100 des cas. Les essais n'ont été détectés que 5 p. 100 des fois.

Il s'agissait des bases de données informatiques contenant les renseignements les plus confidentiels qui soient aux États-Unis, ce qui démontre à quel point elles sont vulnérables. On m'a informé que le FBI a effectué des essais du même genre et obtenu des résultats semblables.

C'est un aspect tout à fait différent de la protection de la vie privée, parce qu'il porte sur tous les types d'information, y compris les renseignements personnels. Si le département de la Défense des États-Unis ne peut pas faire mieux que cela, dans



## [Text]

That is something this committee may want to consider. It is a big issue, and it is getting bigger.

**Senator Angus:** Commissioner Phillips, I should like to add my welcome to you and your colleagues. It is good to see you here again. I also note, as you have stated, the evolution of your thinking as you have become more acquainted with and involved in this rapidly changing environment.

I am also baffled by this stand-off. Is it not basically an issue of enforcement and sanctions? It is all very well to have voluntary codes. Indeed, I understand your office is represented on the committee about which previous witness spoke.

**Mr. Phillips:** That is right.

**Senator Angus:** Surely the issue of what private information needs to be protected surfaced in that committee. I suspect — and I would appreciate your confirmation of this point — that everyone involved is *ad idem*. Senator Kolber was asking what privacy is and what elements need protection. It seems to me that there is really no issue there.

**Mr. Phillips:** I agree with you. There is now general consensus on what privacy is and what the problems are.

**Senator Angus:** I do not see a huge new growth industry for lawyers; nor do I see a great new body of jurisprudence. I also do not see a huge mushrooming bureaucracy.

People today only make complaints when they know about privacy protection, or if they feel they have enough moral suasion that something might be done about their situation. Basically, they know that privacy protection is voluntary and there is no law behind it.

Are the 1500 complaints you see on the government side — and whatever number on the private side — like needles in a haystack in terms of the complaints we could see ultimately?

**Mr. Phillips:** I do not have a crystal ball, but you have certainly raised a very good point, senator. I will address it this way.

When it comes to enforcement, oversight and sanctions, a lot depends on the way you approach these matters. You can put in place a hard-nosed system driven by a police mentality, or you can put in place an "ombuds" approach committed to education, to understanding the culture of business, and to bringing business along in a greater appreciation of what is involved.

My view is that you do not have to find vast sums of money for banks or transportation companies. I think the power of embarrassment is the most effective power there is when dealing with civil and human rights. If a bank were found by an independent ombudsperson to be systematically or repeatedly offending good privacy practice and its behaviour was drawn to

## [Traduction]

quelle mesure votre dossier dans une banque est-il protégé? Voilà une question à laquelle le comité pourrait peut-être réfléchir. C'est un grand problème, qui ne cesse de grandir.

**Le sénateur Angus:** Commissaire Phillips, j'aimerais moi aussi vous souhaiter la bienvenue, ainsi qu'à vos collègues. C'est agréable de vous revoir. Je note également, comme vous l'avez déclaré, votre cheminement intellectuel à mesure que vous apprenez à mieux connaître ce domaine qui change rapidement.

Cette résistance me déconcerte moi aussi. Ne s'agit-il pas essentiellement d'une question d'observation de la loi et de sanctions? C'est très bien d'avoir des codes volontaires. D'ailleurs, je pense que votre commissariat est représenté au sein du comité dont a parlé le témoin précédent.

**M. Phillips:** C'est exact.

**Le sénateur Angus:** La question de savoir quels renseignements personnels doivent être protégés a certainement été soulevée au sein du comité. Je suppose (et j'aimerais que vous me le confirmiez) que toutes les parties en cause sont d'accord. Le sénateur Kolber a demandé une définition de la protection de la vie privée et quels éléments doivent être protégés. Il me semble que tout le monde s'entend là-dessus.

**M. Phillips:** Je suis d'accord avec vous. On s'entend généralement sur la définition de la protection de la vie privée et sur les problèmes que cela comporte.

**Le sénateur Angus:** Je n'entrevois pas que la manne tombe du ciel pour les avocats, pas plus qu'une nouvelle jurisprudence importante, ni une expansion phénoménale de la bureaucratie.

De nos jours, les gens ne se plaignent que lorsqu'ils sont conscients de la protection de la vie privée ou lorsqu'ils estiment pouvoir exercer une persuasion morale suffisante pour qu'on fasse quelque chose à propos de leur situation. Essentiellement, ils savent que la protection de la vie privée est volontaire et qu'aucune loi ne l'appuie.

Les 1 500 plaintes que vous recevez au sujet du gouvernement (et les autres, dont je ne connais pas le nombre, au sujet du secteur privé) sont-elles une goutte dans l'océan par rapport à celles qui pourraient être portées éventuellement?

**M. Phillips:** Je n'ai pas de boule de cristal, mais vous avez certainement posé une bonne question, sénateur. J'y répondrai comme suit.

L'observation, la surveillance et les sanctions dépendent beaucoup de la façon dont on les envisage. On peut mettre en place un régime strict reposant sur une mentalité policière ou un régime axé sur un protecteur du citoyen, qui met l'accent sur la sensibilisation, la compréhension de la culture des entreprises et des efforts visant à amener les entreprises à mieux saisir les facteurs en cause.

À mon avis, il n'y a pas de grands besoins financiers dans le cas des banques ou des transporteurs. Je pense que le poids de l'embarras est le pouvoir le plus efficace possible lorsqu'il est question de droits civils et de droits de la personne. Si un protecteur du citoyen indépendant constatait qu'une banque enfreint systématiquement ou souvent les bonnes pratiques de

[Texte]

the attention of the public, you would not have to go farther than that for the bank to understand that the retention of its clientele required a different approach on its part.

There is always an on-going debate about whether my office or an order-powering agency is better.

**Senator Angus:** Your office is like that of an ombudsman, is it not?

**Mr. Phillips:** That is right.

We have a high degree of success in our discussions with government departments. We have only found it necessary to go to court a few times. There have been a few courthouse step agreements, of course. We have gone as far as the courthouse steps many times before a recalcitrant department has seen the light. However, those are rare exceptions.

By and large, government departments accept our view of the act. By and large, they show a fairly civilized attitude toward this issue once they understand it. They are anxious to improve. I cannot imagine people in the private sector taking a notably different attitude.

The one issue that comes up often in discussions with people in the private sector is that of cost. They all say that this will cost an enormous amount of money. My question — to which I never get an answer — is if you have this wonderful code and you are complying so rigorously with it, then where will there be extra costs? I say, "Live by the code you now have and by which you claim to be living." There is an inconsistency in the approach that, frankly, leaves me puzzled.

**Senator Angus:** I share your view on that point. I have a sense that with the advent of the reforms in financial institutions legislation, and the possibility of one-stop shopping among a variety of services such as car and life insurance, banking and the more day-to-day types of transactions — and I am not talking about big commercial insurance, but regular personal lines of coverage — this spectre has arisen under the guise of a breach of privacy. A bank that is lending you money anyway and that now has other services to offer does not need secret information about you to say they now have an insurance arm, that they would like your business, and to ask you where you insure your car and with whom you have your life insurance. There is a little scare about the loan not being renewed. That is another issue and one we are attempting to deal with in this committee.

I do not see this as an issue of privacy. There are breaches. Is there the possibility that a shade of gray has been blown out of proportion and made this a bigger threat?

**Mr. Phillips:** I recall Senator Angus' question arising in a somewhat different form on an earlier occasion. I declined to offer any opinion on the advisability of one-stop shopping and whether these financial institutions should be authorized to do these things. I think that is your business, not ours.

[Translation]

protection de la vie privée et que ce comportement était porté à l'attention du public, il n'y aurait pas besoin d'aller plus loin pour que la banque comprenne qu'elle doit changer d'attitude si elle veut garder ses clients.

Il y a toujours un débat perpétuel pour savoir qui, de mon commissariat ou d'un organisme qui donnerait des ordres, convient le mieux.

**Le sénateur Angus:** Votre commissariat agit comme un protecteur du citoyen, n'est-ce pas?

**M. Phillips:** En effet.

Nous avons beaucoup de succès dans nos discussions avec les ministères. Il a rarement fallu aller devant les tribunaux. Il y a cependant eu quelques ententes hors cour, c'est certain. Il a souvent fallu se rendre jusqu'aux portes du tribunal avant qu'un ministère récalcitrant ne comprenne. Mais ce sont de rares exceptions.

Dans l'ensemble, les ministères acceptent notre évaluation de l'acte. Dans l'ensemble, ils ont un comportement assez civilisé, une fois qu'ils comprennent l'enjeu. Ils désirent ardemment s'améliorer. Je ne peux pas imaginer que le secteur privé adopterait une attitude bien différente.

La question qui revient souvent dans les discussions avec le secteur privé est celle du coût. Ils disent tous que cela coûtera une fortune. Ma question (pour laquelle je n'obtiens jamais de réponse) est la suivante: Si vous avez ce code fantastique et que vous l'appliquez si rigoureusement, pourquoi y aurait-il des coûts supplémentaires? Je soutiens qu'ils doivent observer le code qu'ils ont actuellement et qu'ils prétendent observer. Il y a une incohérence qui, franchement, me laisse perplexe.

**Le sénateur Angus:** Je suis d'accord avec vous sur ce point. J'ai l'impression qu'à cause des réformes de la législation sur les institutions financières et la perspective d'un guichet unique pour divers services comme l'assurance-automobile et l'assurance-vie, les services bancaires et les opérations courantes (je ne parle pas des grandes assurances commerciales mais plutôt de l'assurance de personnes ordinaire) cette hantise est née et s'est cachée derrière le masque d'une violation de la vie privée. Une banque qui vous prête de l'argent et qui peut désormais vous offrir d'autres services n'a pas besoin de renseignements secrets sur votre compte pour vous informer qu'elle offre désormais des services d'assurance, qu'elle aimerait faire affaire avec vous et pour vous demander qui assure votre automobile et qui vous offre de l'assurance-vie. On s'inquiète un peu à propos du prêt qui pourrait ne pas être renouvelé. C'est un autre problème et nous tentons d'y trouver une solution au comité.

Pour moi, cela n'a rien à voir avec la protection de la vie privée. Il y a des infractions. Se peut-il que la zone grise ait pris des proportions exagérées et accentué cette menace?

**M. Phillips:** Je me souviens que le sénateur Angus avait posé la question un peu différemment à une autre occasion. J'ai refusé de me prononcer sur le caractère souhaitable du guichet unique et sur le bien-fondé de l'élargissement des pouvoirs des institutions financières dans ce domaine. Je pense que cela vous regarde, pas nous.



[Text]

Our concern was with the way these information holdings would be managed after they suddenly fell under one corporate umbrella. Senator Kolber made a good point in that if a company liquidates and moves or restructures itself in some way, what happens to its information holdings? I contend that it should not be able to sell that company and give away all that personal information to another company without the clientele having some say in the matter.

The same general principle should apply to the one-stop shopping concept. Yes, there is a privacy issue in the sense that if I apply for a mortgage, then I do not confer upon the mortgage company the right to use my information for purposes not related to that mortgage application. In my opinion, they are perfectly entitled to say, "May we use this information? We have subsidiary companies and other services, and we would like to make those available to you."

The problem arises, of course, when the mortgage company and the insurance company are one and the same company. I grant you, there are real problems with that scenario.

**Senator Angus:** I have one last question. It relates to a point Senator Kolber was attempting to get at. He asked: What is privacy? What is the single biggest issue that you have found in your 10 years?

**Mr. Phillips:** The single biggest issue, senator, is knowing what is going on. If you look at these surveys, you will see that people give specific answers to the specific question: "Do you want government regulation?" Some 70 per cent of respondents state "yes" to that question, while 30 per cent state "no". What all these surveys indicate, including Equifax's, is a deep sense of public uneasiness about what is happening. They know the world is changing around them in ways that, perhaps, they do not always understand. However, they feel the need for the kinds of assurances that can only be provided by institutions such as governments. They must have confidence in the integrity of the information management systems to which their lives are being committed.

The number one issue is public ignorance. Public ignorance is a consequence of the lack of openness and transparency in these systems. I do not see any way you can get that type of openness and transparency unless you have an independent oversight system. That is how I arrived at that position, senator.

**Senator Stewart:** Some of this ground has been ploughed before by Senators LeBreton and Angus. I am interested in the way you, Mr. Phillips, focus on financial institutions.

You state at the bottom of page 4 of your brief:

These institutions acquire enormous amounts of personal information about some of the most sensitive aspects of our

[Traduction]

Notre préoccupation était liée à la façon dont ces renseignements seraient gérés lorsqu'ils sont soudainement chapeautés par une seule société. Le sénateur Kolber a exprimé une bonne objection lorsqu'il a demandé ce qui arrive des renseignements en possession de la société lorsque cette dernière est liquidée ou se restructure d'une autre façon. Je soutiens qu'il ne devrait être interdit de vendre cette entreprise et de céder tous ces renseignements personnels à une autre entreprise sans que les clients aient voix au chapitre.

Le même principe général devrait s'appliquer au guichet unique. Oui, la protection de la vie privée entre en jeu, en ce sens que si je demande un prêt hypothécaire, je ne donne pas à la société de prêt hypothécaire le droit de se servir des renseignements sur mon compte à des fins qui n'ont rien à voir avec la demande de prêt hypothécaire. Selon moi, elles ont tout à fait le droit de demander à se servir de cette information, de m'informer qu'elles ont des filiales et d'autres services et qu'elles aimeraient m'offrir ces services.

Le problème surgit évidemment lorsque la société de prêt hypothécaire et la compagnie d'assurances ne forment qu'une seule et même entreprise. Je conviens avec vous que cette situation pose de réels problèmes.

**Le sénateur Angus:** Une dernière question, qui se rapporte à un argument que le sénateur Kolber tentait de démontrer. Il a demandé en quoi consiste la protection de la vie privée, quelle a été la difficulté la plus importante à laquelle vous avez été confronté depuis dix ans?

**M. Phillips:** La principale difficulté, sénateur, c'est de savoir ce qui se passe. Si vous regardez ces sondages, vous constaterez que les gens donnent des réponses précises à la question précise suivante: Voulez-vous une réglementation gouvernementale? Environ 70 p. 100 des répondants répondent oui à cette question, et 30 p. 100 répondent non. Ce que révèlent ces sondages, y compris celui d'Equifax, c'est que le public est très mal à l'aise face à ce qui arrive actuellement. Les gens savent que le monde change, parfois d'une manière qui les dépasse. Mais ils sentent le besoin d'obtenir le genre de garanties qui ne peuvent être fournies que par des institutions comme le gouvernement. Ils doivent avoir confiance en l'intégrité des systèmes de gestion de l'information dont dépend leur vie.

La plus grande difficulté, c'est l'ignorance du public. L'ignorance découle du manque d'ouverture et de transparence de ces systèmes. Je ne vois pas comment on peut parvenir à cette ouverture et à cette transparence sans un système de surveillance indépendant. Voilà comment je suis arrivé à cette conclusion, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Angus et le sénateur LeBreton ont déjà un peu déblayé le terrain avant moi. Votre point de vue sur les institutions financières m'intéresse, monsieur Phillips.

Vous déclarez, au bas de la page 4 de votre mémoire:

Ces institutions acquièrent des quantités énormes de renseignements personnels sur certains des aspects les plus



[Texte]

lives — our financial status, our expenditures, our relationships with others and, increasingly, our health information.

We then see a paragraph which states:

On top of that, changes in banking legislation over the past several years have created increasingly powerful financial interests. Such a concentration of power is unparalleled almost anywhere in the democratic world. Canadians are virtually powerless to challenge the actions of financial institutions.

Your next paragraph goes on to quote a client agreement for a bank card and personal security code. Let us start with the card and personal security code client agreement.

I should like to know if this is an ancient document that you are quoting from, or is it one that, to the best of your knowledge, is now used by the particular institution?

**Mr. Phillips:** No, it is not an ancient document. In fact, this represents their client card agreement of last year.

**Senator Stewart:** Perhaps it has been put aside.

**Mr. Phillips:** It may have been amended since then in response to objections about it that were received by the bank. I am not sure.

**Senator Stewart:** You mention — and Senator Angus has highlighted this point — that changes in banking legislation over the past several years have created increasingly powerful financial interests. Immediately upon reading that, I said to myself: "Mr. Phillips is really against that legislation, not on financial grounds, but because of its implications for privacy." Then I listened to your answer to Senator Angus, and it seems to me that, in a sense, you throw up your hands and say, "Well, each segment of this financial department store has a right to specific information, but of course there should be a water-tight wall between each segment of the department store." You seem to think that would be sufficient. I suspect that regardless of what the law says with regard to rights, these walls are quite pervious and that information will leak through in gallons.

I go back to my question. If privacy is as important as you say it is — and you have made a very impressive presentation here this afternoon — ought we not to think of the validity of the merging of the various financial operations permitted by the previous legislation so that the next time around, with a view to privacy, we separate activities such as insurance, banking and the like? Perhaps you do not want to go that far.

**Mr. Phillips:** First, let me apologize for any hyperbolic excess in my document, if it has struck you that way.

**Senator Stewart:** I am not complaining.

**Mr. Phillips:** I tend to use a meat cleaver when a needle might do the job just as well.

I state this as a self-evident fact. Chartered banks are now authorized to participate in a great many other financial activities from which they were previously foreclosed. As a consequence, in

[Translation]

confidentiels de notre vie, notre situation financière, nos dépenses, nos relations avec les autres et, de plus en plus, notre état de santé.

Vous affirmez dans un autre paragraphe:

De plus, les changements apportés à la législation bancaire depuis quelques années ont créé des intérêts financiers de plus en plus puissants. Une telle concentration de pouvoir est presque sans égal ailleurs dans le monde démocratique. Les Canadiens sont presque sans pouvoirs pour contester les actes des institutions financières.

Au paragraphe suivant, vous citez une entente que doit signer un client pour obtenir une carte de crédit et un code de sécurité personnel. Commençons par cette entente.

J'aimerais savoir s'il s'agit d'un ancien document ou si, à votre connaissance, le document que vous citez est encore employé dans l'institution financière en cause.

**M. Phillips:** Non, ce n'est pas un ancien document. Il s'agit de l'entente avec les clients employée l'an dernier.

**Le sénateur Stewart:** Elle a peut-être été abandonnée.

**M. Phillips:** Elle a peut-être été modifiée depuis, pour donner suite aux objections exprimées à son sujet à la banque. Je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Stewart:** Vous mentionnez (et le sénateur Angus l'a fait remarquer) que les changements apportés à la législation bancaire depuis quelques années ont créé des intérêts financiers de plus en plus puissants. Après avoir lu cela, je me suis dit que vous étiez vraiment contre cette législation, pas pour des motifs financiers, mais à cause des implications pour la protection de la vie privée. Puis, je vous ai entendu répondre au sénateur Angus, et il me semble que, en un sens, vous abandonnez et dites: «Chaque rayon de ce magasin à rayons financiers a droit à des renseignements précis, mais il devrait bien sûr exister une cloison étanche entre chacun des rayons». Vous semblez penser que cela devrait suffire. Je suppose que, peu importe les dispositions de la loi au sujet des droits, ces cloisons sont assez perméables et que l'information fuit de partout.

Je reviens à ma question. Si la protection de la vie privée vous importe autant que vous l'affirmez (et vous avez fait une déclaration très impressionnante ici cet après-midi) ne devrions-nous pas réfléchir au bien-fondé de la fusion des diverses opérations financières permise par la législation précédente afin que, la prochaine fois, nous tenions compte de la protection de la vie privée et séparions des activités comme l'assurance, les services bancaires et les autres services du genre? Vous ne voudriez peut-être pas aller aussi loin.

**M. Phillips:** Je vous prierais d'abord d'excuser toute exagération dans mon document, si c'est ainsi que vous l'avez perçu.

**Le sénateur Stewart:** Je ne me plains pas.

**M. Phillips:** J'ai tendance à me servir d'un couperet quand un canif ferait tout aussi bien l'affaire.

Je décris une évidence. Les banques à charte sont désormais autorisées à participer à un grand nombre d'autres activités financières qui leur était autrefois interdites. Par conséquent, à

## [Text]

my opinion — for what it is worth — they are bigger, stronger and more powerful institutions. Individual clients are not as strong.

To come to the specific point you raise about one-stop shopping, it addresses what we call in our racket the "transparency issue" or the "informed-clientele issue". If you are collecting and using information about people, your information practice should be clearly understood by everyone. Thus, if you are running an operation in which you offer a variety of services, and if you collect information from a customer and may use it for all those purposes, then they should know about it in advance. That is what I am stating.

**Senator Stewart:** Does Senator Angus not have a good point when he says that transparency should suffice? It may well be that a bank — and perhaps not the one quoted here — will be more than transparent and spell everything out. If you just want a loan from them, they may request a certain rate of interest. If, on the other hand, they could sell you insurance, et cetera, then they would probably offer you a lower interest rate on your loan. They would look at the whole thing as a package. Transparency is not the main problem here, is it?

**Mr. Phillips:** I hope you are not asking me to propose a dismantling of the reform acts passed a couple of years ago. I am not about to do that.

**Senator Stewart:** Quite aside, what I am suggesting is that if your points are as important as they seem to be, then that would be one of the possible approaches to a solution. I do not say it would be a perfect approach, but it would be an approach.

**Mr. Phillips:** I try to put myself in the shoes of the hypothetical client you have just described.

Let us assume I have gone into a bank and said I would like a few thousand dollars to buy a car. The bank says it will lend me the money at its usual modest rates of interest. However, if I want to take these other services, if I need them, the bank can probably give me a little break on the automobile interest rate.

I do not see a huge privacy problem there, provided the customer concerned is fully aware of all that is happening. That is a pretty common practice in business today. I think of it as volume buying. If you buy two T-shirts, you might get a pair of jeans thrown in.

What is the problem there? Am I missing a point?

**Senator Stewart:** You told us earlier — at least if I heard you correctly — that you were not objecting to the structure of various kinds of financial businesses under one roof, provided there was a right to keep the information given for one purpose separate from the other, unless the client agreed to the transmission of such information. That right may be there on paper, but the client may be confronted with a practical proposal which will, in effect, say to her or him, "Forget your right because you will get a lower interest rate."

## [Traduction]

mon avis (pour ce qu'il vaut) elles sont devenues des institutions plus grosses, plus fortes et plus puissantes. Chacun des clients n'est pas aussi puissant.

Pour en venir à la question précise que vous soulevez au sujet du guichet unique, elle porte sur ce que nous appelons dans notre jargon «la question de la transparence» ou «la question de la clientèle informée». Si vous obtenez et utilisez de l'information sur les gens, vos pratiques de gestion de l'information doivent être claires pour tout le monde. Par conséquent, si votre entreprise offre toute une gamme de services et que vous obtenez de l'information d'un client et vous en servez pour toutes ces autres fins, le client devrait le savoir à l'avance. Voilà ce que je soutiens.

**Le sénateur Stewart:** Le sénateur Angus n'a-t-il pas un argument solide lorsqu'il déclare que la transparence devrait suffire? Il se pourrait bien qu'une banque (peut-être pas celle mentionnée dans votre mémoire) soit plus que transparente et mette vraiment les points sur les i. Si vous voulez simplement un prêt, elle peut exiger tel taux d'intérêt. Mais si, par contre, elle peut vous vendre de l'assurance, par exemple, elle vous offrira probablement un taux d'intérêt plus bas sur le prêt. Elle prendrait tout en considération. La transparence n'est pas le principal problème, n'est-ce pas?

**M. Phillips:** J'espère que vous ne me demandez pas de proposer le démantèlement des réformes adoptées il y a quelques années. Je ne le ferais pas.

**Le sénateur Stewart:** Au contraire, je soutiens que, si vos objections sont aussi fondées qu'elles le semblent, cela devrait faire partie des solutions à envisager. Je ne dis pas que ce serait une solution parfaite, mais que c'en serait une.

**M. Phillips:** J'essaie de me mettre à la place du client hypothétique que vous venez de décrire.

Supposons que j'aille à la banque pour demander quelques milliers de dollars afin d'acheter une voiture. La banque accepte de me prêter cette somme à son taux d'intérêt peu élevé habituel. Mais si je veux ces autres services, si j'en ai besoin, la banque peut probablement abaisser un peu le taux d'intérêt sur le prêt-automobile.

Je n'y vois pas de grand problème du point de vue de la protection de la vie privée, pourvu que le client soit tout à fait conscient de ce qui se passe. C'est une pratique assez courante de nos jours. Ce sont des espèces d'achat au volume. Si vous achetez deux chandails, ils vous donneront peut-être un pantalon.

Quel est le problème? Quelque chose m'a-t-il échappé?

**Le sénateur Stewart:** Vous nous avez déclaré (si je vous ai bien compris tout au moins) que vous ne vous opposez pas à ce que divers types de services financiers soient regroupés sous un même toit, pourvu que le client ait le droit d'exiger que les renseignements relatifs à une fin en particulier restent séparés des autres et à moins, bien sûr que le client consente à la communication de ces renseignements. Ce droit existe peut-être sur papier, mais le client se fera peut-être faire une proposition pratique qui, en réalité, annule le droit afin de pouvoir obtenir un taux d'intérêt plus bas.



[Texte]

**Mr. Phillips:** I do not see that the right has been forgotten if all circumstances of the transaction are made transparent.

**Senator Stewart:** I see. The bank is allowed to buy out the right.

**Mr. Phillips:** No, senator.

**Senator Stewart:** When I read these paragraphs on financial institutions, I begin to understand that we really need George Orwell back to focus not on big government, but on big financial institutions. That seems to be the implication of those paragraphs. How far wrong is that assumption?

**Mr. Phillips:** In many respects, I think Orwell is out of date. In my view, we do not have one big brother; we have a lot of little brothers, who are fairly hefty brothers just the same.

The reason we are talking about financial institutions is because we were invited here to relate this general problem to the problem of financial institutions. I want to make it perfectly clear to you, senator, and to this committee, that we do not hold financial institutions to be somehow or other the bad guys in the privacy world. I am not making that argument.

I am making the argument that these people are the repository of enormous quantities of personal information. The people who have given up that information have some rights over its use and disclosure. That is all I am stating.

**Senator Stewart:** I want to make sure you do not slide away from what you say about financial institutions.

You say it is difficult to think of many other institutions in society, private or public, that have greater control of personal information about Canadians than financial institutions.

**Mr. Phillips:** I think that is true.

**Senator Stewart:** That is fine. Thank you.

**The Deputy Chairman:** I thank you, Mr. Phillips, and your associates for being so patient in fielding our questions. We appreciate it very much. You have enlightened us. I am sure we will see you again on another occasion.

**Mr. Phillips:** Thank you. I will certainly read *Hansard* with great interest, Senator Stewart, because it may be that we will have another discussion in the fall.

The committee adjourned.

[Translation]

**M. Phillips:** Je ne crois pas que le client renonce à son droit si tous les aspects de l'opération sont transparents.

**Le sénateur Stewart:** Je vois. La banque peut acheter le droit.

**M. Phillips:** Non, sénateur.

**Le sénateur Stewart:** Quand je lis ces paragraphes sur les institutions financières, je commence à comprendre qu'il nous faudrait vraiment ramener George Orwell sur terre pour qu'il ne pointe pas le gouvernement, mais plutôt les grandes institutions financières. Cela me semble être l'implication de ces paragraphes. Est-ce que je me trompe?

**M. Phillips:** À bien des égards, je crois qu'Orwell est dépassé. À mon avis, il n'y a pas un seul «big brother» mais beaucoup de «little brothers», qui n'en demeurent pas moins assez costauds.

S'il est question des institutions financières, c'est parce que nous sommes invités ici pour établir un lien entre ce problème général et celui des institutions financières. Je veux qu'il soit très clair dans votre esprit, sénateur, et qu'il soit très clair pour les autres membres du comité que nous ne considérons pas les institutions financières comme les gros méchants du secteur privé. Je ne le prétends vraiment pas.

Je soutiens que ces gens détiennent des quantités énormes de renseignements personnels. Ceux qui leur ont donné ces renseignements ont des droits quant à l'utilisation qu'on en fait et quant à la communication de cette information. C'est tout ce que je dis.

**Le sénateur Stewart:** Je veux m'assurer que vous ne vous contredisez pas à propos des institutions financières.

Vous affirmez qu'il est difficile de trouver beaucoup d'autres sociétés, privées ou publiques, exerçant plus de contrôle que les institutions financières sur les renseignements personnels au sujet des Canadiens.

**M. Phillips:** Je pense que c'est vrai.

**Le sénateur Stewart:** Très bien. Merci.

**Le vice-président:** Je vous remercie, monsieur Phillips, ainsi que vos collègues, d'avoir répondu à nos questions avec autant de patience. Nous vous en sommes très reconnaissants. Vous nous avez éclairés. Je suis certain que nous vous reverrons un de ces jours.

**M. Phillips:** Merci. Je lirai certainement le *hansard* avec grand intérêt, sénateur Stewart, parce que nous aurons peut-être une autre discussion à l'automne.

La séance est levée.

Ottawa, Thursday, April 27, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada, and in particular its review of the 1992 reform legislation.

**Senator John Sylvain (Deputy Chairman)** in the Chair.

Ottawa, le jeudi 27 avril 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien et plus particulièrement son étude de la réforme législative de 1992.

**Le sénateur John Sylvain (vice-président)** occupe le fauteuil.



## [Text]

**The Deputy Chairman:** The first group of witnesses appearing before us this morning are from the Trust Companies Association of Canada. Please introduce yourselves and proceed.

**Mr. J. Christopher Barron, Chairman of the Board, Trust Companies Association of Canada; Chairman and Acting Chief Executive Officer, National Trust; Chairman, Economic Investment Trust Limited; Chairman, Cassels Blaikie Investment Management:** Thank you, Mr. Chairman. With me today are Mr. Joseph Chertkow, Legal Counsel and Advisor to the Trust Companies Association, and Mr. Ron Gassien, Chairman of the Legislation of Public Policy Committee of the Trust Companies Association and Secretary to Board of the National Trust.

We are pleased to have this opportunity to make a few comments about the changing financial industry.

I should like to begin by stating that the trust industry is alive and well. There are from time to time comments and rumours to suggest that the trust industry has disappeared altogether in Canada. That is not the case. The trust industry is still strong and viable, and we intend to be around for a long time.

Our industry is an integrated one. Small, active, competitive organizations will find a way to compete with the larger financial institutions.

I will be making some reference to items which were in the white paper recently, and then I will make a few comments about how we see the world unfolding before us.

With respect to the white paper, the Trust Companies Association agrees with the view expressed in that paper that the supervisory and regulatory framework as it now exists is fundamentally satisfactory.

We are concerned with a number of items in the white paper, one of which is the extent to which the Office of the Superintendent of Financial Institutions has the rather extraordinary power to seize and take over companies without any direct appeal of that action. That is not meant to be a criticism of OSFI, but there should be checks and balances in every system. Total freedom and control to act under this proposal would include the right to close down an institution, even though its capital is adequate to meet the standards.

We enthusiastically support the initiatives for greater transparency in the supervisory system. I know that support is shared by your committee and we are pleased that the government has made that a major element.

Many of the regulations, much of the process, and many of the papers which we receive — including the white paper — seem to be drafted for the very large institutions. We believe that

## [Traduction]

**Le vice-président:** Le premier groupe de témoins que nous allons entendre ce matin représente l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Je vous inviterais à vous présenter et à nous faire votre exposé.

**M. J. Christopher Barron, président du conseil d'administration de l'Association des compagnies de fiducie du Canada; président et chef intérimaire de la direction, National Trust; président, Economic Investment Trust Limited, et président, Cassels Blaikie Investment Management:** Merci, monsieur le président. M'accompagnent aujourd'hui M. Joseph Chertkow, conseiller juridique de l'Association des compagnies de fiducie, et M. Ron Gassien, président, Comité des affaires politiques et législatives de l'Association des compagnies de fiducie et secrétaire auprès du conseil de National Trust.

Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est ici donnée de faire un certain nombre d'observations sur le visage changeant de l'industrie financière.

J'aimerais commencer par vous dire que le secteur des sociétés de fiducie se porte très bien. L'on entend de temps à autre des commentaires et des rumeurs voulant que le secteur ait complètement disparu ici au Canada. Or, tel n'est pas le cas. En effet, le secteur des sociétés de fiducie est toujours tout à fait sain et nous comptons le demeurer pendant longtemps encore.

Notre secteur est un secteur intégré. De petites sociétés actives et compétitives trouveront le moyen de concurrencer les grosses institutions financières.

Je vais évoquer certaines parties du récent Livre blanc, après quoi je ferai quelques observations sur la façon dont nous envisageons l'avenir.

En ce qui concerne le Livre blanc, l'Association des compagnies de fiducie du Canada partage le point de vue qui y est exprimé, à savoir que le cadre de supervision et de réglementation tel qu'il existe à l'heure actuelle est fondamentalement satisfaisant.

Nous sommes préoccupés par un certain nombre d'éléments du Livre blanc, notamment le fait que le Bureau du surintendant des institutions financières ait le pouvoir plutôt extraordinaire de saisir et de prendre le contrôle de compagnies sans qu'il y ait de droit d'appel direct. Il ne faudrait pas voir dans ce que je viens de dire une critique à l'endroit du BSIF, mais tout système, quel qu'il soit, doit comporter des poids et contrepoids. Le contrôle et la liberté totale d'agir qui sont prévus dans cette proposition permettraient de fermer une institution, même si son capital est suffisant pour satisfaire les normes.

Nous appuyons avec enthousiasme les initiatives visant une plus grande transparence du système de surveillance. Je sais que le comité ici réuni les appuie lui aussi et nous sommes heureux de constater que le gouvernement en a fait un élément important de la politique d'intervention.

Nombre des règlements, processus et documents que nous avons reçus (y compris le Livre blanc) semblent avoir été rédigés à l'intention des très grosses institutions. Or, nous pensons que les

*[Texte]*

regulation should vary to some degree to take into consideration the size of the institutions being regulated.

We endorse the government's decision to retain the \$60,000 limit on deposit insurance. We are not in favour of the proposal of stacking. We do not support the proposal to move to risk-based deposit insurance premiums.

Our strongest disagreement with the white paper is with regard to the treatment of the unaffiliated directors and the proposal that a holding company should have a board of directors independent of the board of directors of the operating company.

I do not understand the logic of that proposal. If the holding company had a board separate from the operating company, there would be even more risk. There would be less allegiance to the operating company and more opportunity for the holding company to take advantage of its assets. I take the view that that step would be decidedly retrograde.

I realize that your concerns are about how the financial services industry should be structured and regulated to meet the needs of the future.

At the moment, we do not know all the answers. We are concerned about how to deal with this issue. Our recommendation to you will be that a serious study and analysis be made of this before 1997, while we still have time to think through how the financial services sector should be structured for this country.

However, it is appropriate to ensure that the financial system remains accessible to all qualified parties and that the rules and regulations are fair and equitable in order that corporations of every size can be in competition with each other.

We strongly recommend the streamlining and rationalization of the national financial services regulatory system. You are all well aware of the complexities with which we have to live with the various levels of regulation that are imposed upon us — and here I speak of the trust industry.

We encourage the emergence of effective self-regulatory bodies wherever possible. We are in favour of reviewing the impact of taxation on this industry and of making taxation fair and compatible between large and small financial institutions. In no case should taxation be punitive or under any circumstances make it more difficult for institutions to function.

With regard to concentration within the financial services sector, we urge that future regulation consider the need for a strong, viable domestic alternative to large institutions. The system should not evolve in such a way that the competition for large institutions comes from foreign institutions. That is not to say that we are opposed to foreign access, but we should be addressing our own domestic institutions.

*[Translation]*

règles devraient dans une certaine mesure varier en fonction de la taille des institutions visées.

Nous appuyons la décision prise par le gouvernement de maintenir la limite de 60 000 \$ en matière d'assurance-dépôts. Nous ne sommes pas favorables à la proposition concernant le cumul. Nous n'appuyons pas non plus la proposition ayant trait à l'établissement de primes en fonction du risque.

Là où nous sommes le plus en désaccord avec les auteurs du Livre blanc c'est relativement au traitement des administrateurs indépendants et à la proposition voulant qu'une société de holding ait un conseil d'administration qui soit indépendant de celui de la société mère.

Je ne comprends pas la logique de cette proposition. Il y aurait encore plus de risques si la compagnie de holding avait un conseil d'administration tout à fait séparé de la société mère. Il y aurait moins d'allégeance à la société mère et plus de possibilités pour la société de holding de tirer profit de ses avoirs. Je pense pour ma part qu'une telle mesure serait rétrograde.

Je sais que ce qui vous intéresse c'est de savoir comment l'industrie des services financiers devrait être structurée et réglementée de façon à satisfaire les besoins de demain.

À l'heure actuelle, nous ne connaissons pas toutes les réponses. Nous ne savons pas trop par quel bout prendre toute cette question. Notre recommandation serait qu'une étude et une analyse sérieuses de toute la question soient effectuées avant 1997, pendant que nous avons encore le temps de réfléchir à la façon dont l'industrie des services financiers devrait être structurée ici au Canada.

Il est cependant approprié de veiller à ce que le système financier reste accessible à toutes les parties admissibles et que les règles et règlements soient justes et équitables de façon à ce que toutes les institutions, qu'elles soient grosses ou petites, puissent se concurrencer.

Nous recommandons fermement la simplification et la rationalisation du système national de réglementation des services financiers. Vous connaissez tous la complexité des différents niveaux de réglementation qui nous sont imposés et avec laquelle nous devons composer, et ici, je ne parle que des sociétés de fiducie.

Nous encourageons partout où cela est possible l'émergence d'organes d'autoréglementation efficaces. Nous sommes favorables à l'examen de l'incidence de la taxation sur notre industrie de façon à ce que la taxation soit juste et compatible à l'égard des grosses et des petites institutions financières. La taxation ne devrait en aucun cas être punitive, ni entraver le fonctionnement des institutions.

En ce qui concerne la concentration au sein du secteur des services financiers, nous vous exhortons à faire en sorte que toute réglementation future tienne compte de la nécessité de prévoir une solution de rechange nationale viable aux grosses institutions. Le système ne devrait pas évoluer d'une façon telle que la concurrence livrée aux grosses institutions le soit par des institutions étrangères. Cela ne veut pas dire que nous sommes



[Text]

In thinking about the kind of analysis you may wish to do for 1997, two fundamental changes have taken place in the financial services sector in this country. One is the extraordinary expansion of technology which will significantly change banking in the next century; the other is the rapid globalization of financial services and transactions which is taking place around the world. That globalization is not only a matter of Canadian institutions going offshore to function, but also offshore institutions entering Canada. That is another argument for a strong, viable financial services sector rather than one dominated by relatively few large institutions.

An argument could be made that, if that were the case, those large institutions might be less competitive and less able to deal with foreign competition.

An analysis should be done. The Canadian Life and Health Insurance Association made such a recommendation to you. They were of the view that you should seek the views of the man on the street. This matter is something which has to be studied from a fairly lofty plane by the people who understand the significant changes that are taking place. I am not suggesting that we exclude the public, but I would not be inclined to use them as the major source in the decision-making process.

Capital requirements in the trust industry should not be such as to discourage new entrepreneurial players from entering our industry. Therefore, some regard should be given to the minimum capital requirements, because new players in the industry may choose only to enter into the fiduciary area and not to be deposit-taking institutions. Under those circumstances, their capital base might be less than if they were doing both.

We are constantly amused in the trust industry that we are not permitted to use the word "bank" or "banking". National Trust has approximately 200 branches Canada, in many provinces. I have difficulty defining what those branches are doing if they are involved in retail banking. Perhaps you can give me a word that I can use in place of "banking".

It was suggested to you some time ago that CDIC should be privatized. It is transparently obvious that the trust industry would not be enthusiastic about that because it would not be our industry which would dominate the CDIC if it was privatized. We prefer to leave it the way it is.

In our brief we refer to issues of privacy and security. These are important issues, but I will not refer to them now.

[Traduction]

opposés à l'accès par des intérêts étrangers, mais nous pensons que l'on devrait s'occuper de nos institutions canadiennes.

Quant à la question de savoir quel genre d'analyse vous voudrez peut-être effectuer avant l'année 1997, il est important de souligner que deux changements fondamentaux ont eu lieu dans le secteur des services financiers ici au Canada: premièrement, l'expansion extraordinaire de la technologie, qui modifiera sensiblement la façon dont se feront les opérations bancaires dans le siècle suivant; et, deuxièmement, la rapide mondialisation des services financiers et des transactions que l'on constate partout dans le monde. Dans le cadre de cette mondialisation, non seulement des institutions canadiennes sont actives à l'étranger, mais des institutions d'ailleurs viennent ici. Il s'agit là d'encore un autre argument en faveur d'un secteur de services financiers solide et viable plutôt que dominé par un nombre limité de grosses institutions.

D'aucuns rétorqueront peut-être que si tel était le cas, ces grosses institutions seraient peut-être moins compétitives et moins en mesure de contrer la concurrence étrangère.

Il conviendrait de faire une analyse de la situation. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes vous a soumis une recommandation en ce sens. Ses porte-parole vous ont recommandé d'interroger monsieur et madame Tout le monde. Or, cette question en est une qui doit être examinée à un niveau supérieur, par ceux et celles qui comprennent les changements importants qui s'opèrent. Je ne dis pas qu'il faudrait en exclure le grand public, mais je ne serais pas porté à en faire le principal intervenant dans le processus décisionnel.

Les exigences en matière de capitalisation qui sont imposées aux sociétés fiduciaires ne devraient pas être telles qu'elles constituent une barrière à l'entrée dans l'industrie. Il faudrait, partant, examiner les exigences en matière de capital minimum requis, car de nouveaux joueurs dans l'industrie choisiraient peut-être de se limiter au segment fiduciaire et de ne pas être dépositaires. Dans ces circonstances, leur capital pourrait être moindre que s'ils voulaient faire les deux choses.

Cela nous amuse tout le temps, dans les sociétés de fiducie, que nous ne soyons pas autorisés à utiliser le terme «banque». La National Trust compte environ 200 succursales au Canada et est présente dans de nombreuses provinces. J'ai du mal à définir ce que font ces succursales qui offrent au détail des «services bancaires». Vous pourriez peut-être me proposer un terme que je pourrais utiliser à la place de «bancaire».

On vous a recommandé il y a quelque temps de procéder à la privatisation de la SADC. Il est clair comme de l'eau de roche que les sociétés de fiducie n'accueilleraient pas cela avec enthousiasme, car ce ne serait pas notre secteur qui serait en position dominante si la SADC devait être privatisée. Nous préférierions que les choses restent comme elles sont.

Dans notre mémoire, nous parlons de protection de la vie privée et de sécurité. Ce sont là des questions importantes, mais je ne vais pas vous en entretenir ici.



## [Texte]

It is important that regulation be relevant to the nature of the organizations regulated. Deposit-taking institutions in the financial services industry in Canada carry the burden of regulation. While we are not whining about the fact that there are some players in the game that appear not to be regulated, our preference would be to reduce the burden of regulation altogether, making the playing field more level.

The capital taxes which suddenly appear in budgets and are imposed on financial institutions should not be based on the capital of that institution. That is highly counter-productive. National Trust has been assiduously building its capital for rainy days. We are often described as a rather stodgy, conservative institution. I am a little tired of being penalized. As a result of building our capital, we have to pay higher capital tax. I am sure you would agree that that is counter-productive.

With regard to level playing fields, the trust industry is regulated from a variety of different directions; from OSFI, from the OMFI in the case of National Trust, and from other provincial regulators. We urge that pressure be brought to bear to bring about a commonality with these regulators. "Harmonization" is the current word, but we all know what we mean. Quite frankly, I am extremely disappointed that since Ontario is about to call an election it has stepped back from proclaiming the amendments and changes which were proposed to the Ontario Loan and Trust Act.

I do not want to get myself into difficulties in Ontario, but since there may be a change in government I will take a chance.

In conclusion, I could give you a long list of motherhood statements concerning how we must look into the future and understand the kinds of things we want, but I strongly recommend that a serious commission be put together to assist you and others in thinking through the kind of financial services industry we want in this country. It does not have to be a model of what exists in other countries, but it is a fair observation that, having chosen to have relatively few financial institutions in Canada, as the process of deregulation sweeps across the world it will take a long time for the United Kingdom or United States, for example, to reach the point we have in deregulation because they have such a vast array of financial institutions already. Germany is the classic example of centralization of financial institutions. Canada is probably in the spectrum of companies moving closer to that model and away from the "multiple of choice" structure which has existed in Canada, the U.K. and the U.S.

The Trust Companies Associations stands ready to assist in any further studies and analyses on this very critical issue.

## [Translation]

Il est important que la réglementation soit adaptée à la nature des organisations visées. Au Canada, ce sont les institutions dépositaires de l'industrie des services financiers qui portent le fardeau de la réglementation. Nous ne sommes pas venus là pour gémir et nous plaindre du fait qu'il semble qu'il y ait certains joueurs qui ne soient pas assujettis à une réglementation, mais notre préférence irait néanmoins à la réduction de tout le fardeau de la réglementation, ce qui égaliserait le terrain de jeu.

Les impôts sur le capital qui surgissent tout d'un coup dans les budgets et qui sont imposés aux institutions financières ne devraient pas être établis en fonction du capital détenu par l'institution. Cela va à l'encontre du but visé. La National Trust accumule assidûment son capital en prévision d'années de vaches maigres. On nous décrit souvent comme une institution conservatrice et rassise. Je commence à en avoir un petit peu assez d'être pénalisé. Or, au fur et à mesure que nous accumulons du capital, nous devons payer de plus en plus d'impôts sur le capital. Je suis certain que vous conviendrez que cela n'est guère productif.

Pour ce qui est de la question de l'établissement d'un terrain de jeu égal, les sociétés de fiducie sont réglementées par divers paliers et intervenants: par le BSIF, par l'OMFI, dans le cas de National Trust, et par d'autres organismes de réglementation provinciaux. Nous vous exhortons à exercer des pressions en vue d'un alignement de ces différents systèmes de réglementation. Le terme à la mode est «harmonisation», mais vous savez tous ce que je veux dire. Bien franchement, je suis extrêmement déçu de constater que le gouvernement de l'Ontario, à la veille des élections, a renoncé à la proclamation des amendements et des changements qui avaient été proposés à la loi ontarienne en matière de compagnies fiduciaires et de compagnies de prêts.

Je ne voudrais pas m'attirer d'ennuis en Ontario, mais vu qu'il y aura peut-être un changement de gouvernement, je suis prêt à me risquer un peu.

En conclusion, je pourrais vous faire une longue énumération d'évidences élémentaires sur la nécessité d'essayer d'imaginer l'avenir et de comprendre le genre de choses que nous voudrions, mais je vous encouragerais plutôt vivement à recommander la création d'une commission qui puisse vous aider, vous et d'autres, à réfléchir au genre d'industrie des services financiers que nous aimerions avoir ici au pays. Il n'est pas nécessaire que ce soit une reproduction de ce qui existe dans d'autres pays, mais il serait juste de dire que, ayant choisi au Canada d'avoir relativement peu d'institutions financières, au fur et à mesure que le processus de déréglementation balaie le monde, il faudra du temps au Royaume-Uni et aux États-Unis, par exemple, pour en arriver au point où nous en sommes nous en matière de déréglementation, étant donné qu'ils possèdent déjà une vaste gamme d'institutions financières. L'Allemagne est l'exemple classique de centralisation d'institutions financières. Le Canada se classe sans doute parmi ces pays qui approchent de plus en plus de ce modèle, s'éloignant de ce fait de la structure «à choix multiples» qui existe au Canada, au Royaume-Uni ainsi qu'aux États-Unis.

L'Association des compagnies de fiducie du Canada reste à votre disposition pour participer à toute étude ou analyse future de cette question, qui est d'une importance critique.

*[Text]*

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, Mr. Barron, for an excellent presentation. You touched upon one point which intrigued me. Over the years during which I have been a member of this committee and we have discussed trust companies, two things have come out fairly strongly. One is that any innovation in the financial sector was probably brought in by the trust companies. You mentioned the need for smaller entrepreneurial people to come into the business and rejuvenate it. From everything I have heard here, that has been the reputation of trust companies.

The other thing is that if trust companies got into trouble over the last few years it was probably because they were pretty much constrained to the real estate sector. As a result of the real estate sector going south over the last while, you have become victims of constraint in your operations.

You mention the proposed changes in Ontario. Apparently, the government of Ontario has proposed modifications to your powers. That has not been proceeded with. If an election is called tomorrow, as we think it might be, then you will have to wait another long while.

Would you tell the committee about the specific measures you expected out of the new Ontario legislation which would have helped you to expand your operations and to make them more profitable?

**Mr. Barron:** Mr. Chairman, before I ask Joseph Chertkow to give you the specifics with regard to those amendments, I should like to make a general statement.

We are not as concerned about the individual items which we will no longer have as we are about the failure to move closer to harmonization. In other words, to us, that was the greatest single issue.

**The Deputy Chairman:** Obviously, I have to look at matters from the federal point of view. I do not want a long list of the items proposed by the province of Ontario. Rather, what things could we do that would harmonize the situation with Ontario and help your industry?

**Mr. Joseph P. Chertkow, Legislation and Policy Analyst, Trust Companies Association of Canada:** I do not believe that the right approach is to harmonize with Ontario. The Ontario legislation preceded the federal legislation and in many respects has not kept pace, notwithstanding that it was introduced in 1987. The more advanced legislation is the 1992 federal legislative package and the obligation is to use that as a model.

In terms of what the industry was expecting from the proposed changes to the Ontario legislation which were put forward as part of the Ontario budget last spring, the key ones have to do with business powers. These would harmonize or move in the direction of harmonizing with the federal model. In particular, a prudent portfolio concept would be introduced. This is an important

*[Traduction]*

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur Barron, de nous avoir fait cet excellent exposé. Vous avez touché à une chose qui m'a intrigué. Au cours des années que j'ai passées ici, en tant que membre du comité, et dans le cadre des discussions que nous avons eues relativement aux sociétés de fiducie, deux choses sont clairement ressorties. Premièrement, toute innovation dans le secteur financier est sans doute le fait de compagnies de fiducie. Vous avez mentionné la nécessité que de nouveaux joueurs, plus petits mais pleins d'esprit d'entreprise, se lancent dans ce secteur et le rajeunissent. D'après tout ce que j'ai eu l'occasion d'entendre ici, c'est là la réputation qu'ont les compagnies de fiducie.

L'autre chose, c'est que si les compagnies de fiducie ont connu des difficultés au cours des dernières années, c'est sans doute parce qu'elles ont été plus ou moins limitées au secteur immobilier. Ce secteur s'étant déplacé vers le Sud ces derniers temps, vous êtes devenus victimes de compressions dans vos activités.

Vous avez mentionné les changements proposés en Ontario. Apparemment, le gouvernement de l'Ontario a proposé des changements dans vos pouvoirs. Ces changements n'ont pas été effectués. Si des élections sont lancées demain, comme nous nous y attendons, alors il vous faudra attendre encore un bon moment.

Pourriez-vous expliquer au comité les mesures précises qui auraient découlé de la nouvelle loi ontarienne et qui vous auraient aidés à élargir vos activités et à les rendre plus rentables?

**M. Barron:** Monsieur le président, avant que de demander à Joseph Chertkow de vous parler plus dans le détail des modifications proposées, j'aimerais faire une déclaration d'ordre général.

Nous sommes davantage préoccupés par le refus de l'harmonisation que par les différentes petites choses que nous n'aurons plus. En d'autres termes, c'est l'harmonisation qui était la question importante.

**Le vice-président:** Il me faut, évidemment, examiner les choses d'un point de vue fédéral. Je ne vous demande pas de me faire une longue liste des différents changements proposés par la province de l'Ontario. J'aimerais plutôt savoir ce que nous pourrions faire pour harmoniser la situation avec l'Ontario et aider votre industrie.

**M. Joseph P. Chertkow, analyste en politiques et affaires législatives, Association des compagnies de fiducie du Canada:** Je ne pense pas que la bonne approche soit de procéder à une harmonisation avec l'Ontario. La législation ontarienne a précédé la législation fédérale et n'a sur bien des plans pas tenu le rythme, nonobstant le fait qu'elle soit entrée en vigueur en 1987. La loi la plus avancée est la loi fédérale de 1992 et c'est elle qui doit servir de modèle.

Quant à ce que l'industrie espérait voir découler des changements proposés à la loi ontarienne, annoncés dans le budget de l'Ontario du printemps dernier, les éléments clés concernaient les pouvoirs commerciaux. Ces changements auraient amené une harmonisation ou en tout cas un pas vers l'harmonisation avec le modèle fédéral. Plus particulièrement, on avait espéré un concept



[Texte]

element in the federal approach. Also to be introduced would be commercial lending rules, which would be more like the federal rules. Another example of an expanded business power would be the ability to issue letters of credit, which is an ordinary commercial banking activity.

Those are the three key points for which the companies were looking.

**The Deputy Chairman:** Mr. Barron, twice during your presentation you mentioned the question of the speed at which we are deregulating. You did not expand on that point. Do you think we are deregulating too quickly? Should there be a break in the process in order for people to catch up or, in your view, should it be full speed ahead?

**Mr. Barron:** We have almost finished deregulating. The pace is dictated by what is happening around us in other countries in the world. Whether we are a little early or a little late is not the issue. Obviously, we could move further in terms of deregulation. We all know what the issues would be.

I do not object to the pace. I am only concerned that as it is taking place we should be thinking ahead to see what the consequences will be and what kind of a financial services industry we want for Canada. We have not even begun to see all the consequences of the current deregulation.

**The Deputy Chairman:** That has been said before. It has pretty much been agreed that before we leap ahead another mile we should consolidate our position.

**Senator Stewart:** How many companies belong to the association?

**Mr. Barron:** Appendix 1 at the back of our brief summarizes the companies in the association and their approximate size. As you are probably aware, all the trust companies which have been acquired by the banks have withdrawn from our association.

**Senator Stewart:** That establishes the point I want to have on the record.

Is it correct to say that none of the trust companies associated with banks are members of your association?

**Mr. Barron:** That is correct. I might say that we are participating jointly with them in respect of the Trust Companies Institute, which is an organization set up for educational purposes for the trust industry.

**Senator Stewart:** In at least two different passages — and I think it is more accurately three — you have raised the question of the medium-term future.

What I am about to say is a caricature; therefore, do not be offended by its extremism. I wish you to comment upon the scenario which I am about to set out.

We are in a free trade world whether we like it or not. Globalization is here, and it will become more and more intense. Canadian banks used to be among the big financial institutions, let

[Translation]

de portefeuille plus prudent. Il s'agit là d'un élément important de l'approche fédérale. Devaient également être adoptées des règles en matière de prêts commerciaux qui ressembleraient davantage aux règles fédérales. Un autre exemple de pouvoir élargi serait la capacité d'émettre des lettres de crédit, ce qui est une activité commerciale ordinaire de toute banque.

Ce sont là, je pense, les trois changements clés qu'espéraient les compagnies.

**Le vice-président:** Monsieur Barron, deux fois dans votre exposé vous avez mentionné la question de la rapidité avec laquelle nous déréglemeurons. Vous n'avez pas fourni d'autres précisions. Pensez-vous que la déréglementation se fait trop rapidement? Devrait-on interrompre le processus pour permettre aux gens de rattraper le retard ou devrait-on, selon vous, foncer droit devant?

**M. Barron:** La déréglementation est presque achevée. Son rythme est dicté par ce qui se passe ailleurs dans le monde. Que nous soyons un petit peu en avance ou un petit peu en retard n'est pas la question. Bien sûr, nous pourrions faire plus sur le plan déréglementation. Nous savons tous quels seraient les enjeux.

Je n'ai pas d'objection quant à la vitesse à laquelle cela se fait. Mon seul souci, c'est qu'au fur et à mesure que tout cela se déroule, nous devrions songer aux conséquences futures et au genre d'industrie de services financiers que nous aimerions avoir au pays. Nous n'avons même pas commencé à entrevoir toutes les conséquences de la déréglementation en cours.

**Le vice-président:** Cela a déjà été dit. Il a déjà été plus ou moins convenu qu'avant de faire un nouveau bond en avant, nous devrions consolider notre position.

**Le sénateur Stewart:** Combien de compagnies appartiennent à votre association?

**M. Barron:** L'Annexe 1 à la fin du mémoire fournit des données sur les compagnies qui appartiennent à l'Association et sur leur taille. Comme vous le savez sans doute, toutes les sociétés de fiducie qui ont été achetées par des banques se sont retirées de notre association.

**Le sénateur Stewart:** Cela vient établir ce que je voulais voir figurer au procès-verbal.

Serait-il juste de dire qu'aucune société de fiducie associée à une banque n'est membre de votre association?

**M. Barron:** C'est exact. Je préciserais cependant que nous participons conjointement avec eux au *Trust Companies Institute*, qui est une organisation à vocation éducative au service de l'industrie fiduciaire.

**Le sénateur Stewart:** Dans au moins deux passages différents (et c'est sans doute même plutôt trois) vous soulevez la question de l'avenir à moyen terme.

Ce que je vais maintenant dire sera un peu une caricature, mais il ne faudrait pas que son extrémisme vous vexé. J'aimerais que vous réagissiez au scénario que je vais maintenant vous exposer.

Que cela nous plaise ou non, nous sommes dans un monde de libre-échange. La mondialisation est là, et elle sera de plus en plus intense. Les banques canadiennes figuraient autrefois parmi les



[Text]

us say in North America. They are now dropping further and further down the list. This means that if we are to play the all-world game, even the all-North America game, we have to have bigger players. That is true whether we are talking about banking activity outside Canada or within Canada. Therefore, what we need — and here we get to a series of stock expressions — is adjustment, rationalization, and concentration of financial power in these Canadian institutions, which is a more revealing term.

You will see where all this is leading. What do you say to that argument? Is there any validity in these basic assumptions? The first basic assumption is that we are into a highly competitive race. The second is that if Canadian institutions are to survive in it, they will at least have to be bigger, and I will not say better.

**Mr. Barron:** Heaven forbid that the large institutions in Canada get any larger in Canada. I fail to see any particular need for them to do so domestically. They have to face the challenges of global competition externally. I am not here to defend the future of the Canadian chartered banks. However, I would be inclined to think that they will do all right competitively in global terms. They have moved up the list a little as a result of a number of Japanese banks dropping down.

I do not think we want to suggest that because we need larger institutions to deal internationally we need them to be any larger domestically. If anything, I would say that Canadians are somewhat over-served.

**Senator Stewart:** Is that distinction to be established by regulation between domestic and foreign operations? Whether we like it or not, is it not true that how a bank fares internationally has serious implications for its domestic performance?

**Mr. Barron:** Competitive forces globally will dictate the actions of the Canadian banks as they act and diversify externally and domestically. If our system is designed only to support institutions too big to fail domestically, one might be concerned about the possibility that an external occurrence could still cause them to fail. You would then be left with nothing.

**Senator Stewart:** When you spoke about the analysis of the future of the financial service industry, I thought you were referring to the type of question I just now raised and to which you gave a fairly categorical answer. If your answer is as valid as you imply it is, why should we have an analysis?

**Mr. Barron:** I commented that when doing an analysis, one should take into consideration the dramatic globalization of the financial services business. If you are asking me why I think we should do an analysis, my answer would be that I think we are flying along in the dark. I do not think we have carefully thought through the consequences of our past actions or what actions we should take in the future.

[Traduction]

grosses institutions financières, disons en Amérique du Nord. Or, elles tombent de plus en plus bas dans la liste. Cela signifie que pour jouer dans le jeu mondial, ou même dans le jeu nord-américain, il faut avoir de plus gros joueurs. Cela vaut que l'on parle d'activités bancaires à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada. Par conséquent, ce qu'il nous faut (et ici je dois vous faire une liste d'expressions consacrées) c'est une adaptation, une rationalisation, une concentration de la puissance financière de ces institutions canadiennes, ce qui est un terme plus parlant.

Vous allez voir à quoi tout cela va mener. Que répondez-vous à cet argument? Ces hypothèses de base ont-elles une quelconque validité? La première est que la course est très concurrentielle. La deuxième est que si les institutions canadiennes doivent survivre, il leur faudra au moins être plus grosses, et peut-être même meilleures, mais cela, je ne le dirai pas.

**M. Barron:** Prions le ciel que les grosses institutions au Canada ne grossissent pas davantage au Canada. Je ne vois aucunement la nécessité pour elles de grossir encore à l'intérieur du pays. Elles doivent être de taille pour livrer concurrence à l'échelle mondiale, à l'extérieur du Canada. Je ne suis pas venu ici pour défendre l'avenir des banques à charte canadiennes. Cependant, j'aurais tendance à penser qu'elles se débrouilleront bien à l'échelle mondiale. Elles ont remonté sur la liste par suite du recul d'un certain nombre de banques japonaises.

Je ne pense pas qu'il faille pour être concurrentielles à l'échelle internationale que nos institutions soient plus grosses à l'échelle nationale. J'irais même jusqu'à dire que les Canadiens sont jusqu'à un certain point «sur-servis».

**Le sénateur Stewart:** Cette distinction doit-elle être établie par voie de réglementation, selon qu'il s'agit d'activités intérieures ou menées à l'étranger? Que cela nous plaise ou non, n'est-il pas vrai que la performance d'une banque à l'échelle internationale a de lourdes conséquences sur sa performance à l'intérieur du pays?

**M. Barron:** Les forces concurrentielles mondiales dicteront les actions des banques canadiennes, au fur et à mesure qu'elles agiront et qu'elles diversifieront leurs activités à l'extérieur et à l'intérieur du pays. Si notre système est conçu dans le seul but d'appuyer des institutions trop grosses pour échouer à l'échelle nationale, il y aura lieu de craindre qu'une intervention externe amène leur effondrement. Auquel cas, l'on se retrouverait sans rien.

**Le sénateur Stewart:** Lorsque vous avez parlé de l'analyse de l'avenir de l'industrie des services financiers, je pensais que vous songiez au genre de question que je viens à l'instant de soulever et à laquelle vous m'avez donné une réponse plutôt catégorique. Si votre réponse est la bonne, pourquoi devrait-on procéder à une analyse?

**M. Barron:** J'ai dit que dans l'exécution de toute analyse, il faudrait tenir compte de la mondialisation très poussée du secteur des services financiers. Si vous me demandez pourquoi je pense qu'il faudrait faire une analyse, ma réponse est que je pense que nous volons dans le noir. Je ne pense pas que nous ayons bien réfléchi aux conséquences de nos actions passées et aux mesures que nous devrions prendre à l'avenir.

[Texte]

**Senator Stewart:** Could you identify some of the questions to which that analysis should give at least tentative answers?

**Mr. Barron:** How about revisions to the Bank Act?

**Senator Stewart:** That is a means to what end?

**Mr. Barron:** I am afraid I cannot give you the end until I have done the analysis. I can only tell you that I think it is desirable to ask ourselves what type of domestic financial world we want. Do we want a concentration in very large hands because these institutions are too big to fail, or should we be fostering competition? Should we encourage domestic and foreign institutions to come into the marketplace to provide diversity of service and innovative products to the public?

I am sorry if I have not answered your question, senator.

**Senator Oliver:** My question is a corollary of the questions asked by Senator Stewart.

In your comments and in your brief, you talk about the issue of concentration. A number of witnesses appearing before this committee dealt with the collapse of the four pillars. Members of the committee have received letters and communications from certain groups saying that they are very concerned about the concentration of power in the banks.

I should like you to elaborate on a comment you made earlier. In your brief, you say you cannot elaborate on it further because you do not know all the answers. I am referring to page 12 of your brief where you deal with expanded bank powers. When looking at concentration, you urge that there be future regulation. You consider the need for large domestic institutions so that there can be more competition.

What I read from your comments was that something should be done so that the few remaining large trust companies such as Canada Trust, yourself, and perhaps one other, could be put on a more level playing-field with the banks. How do you expect this committee to do that? What should we be recommending to level that playing-field because the banks are so much bigger and more powerful than you?

**Mr. Barron:** I hate to keep dodging the question. I simply do not know the answer.

The process of deregulation and the breaking down of pillars was inevitable. It is taking place all over the world. I do not think anyone should be guilt ridden about the fact that this has happened in Canada, because it would have happened anyway. The only comment I made about concentration is that we started from a point where we had large concentration when we deregulated.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Pourriez-vous nous donner une idée du genre de questions auxquelles une telle analyse devrait donner des réponses au moins provisoires?

**M. Barron:** Et qu'en est-il des révisions à la Loi sur les banques?

**Le sénateur Stewart:** C'est un moyen pour atteindre quelle fin?

**M. Barron:** Je ne pourrai malheureusement vous dire cela qu'une fois que j'aurai fait l'analyse. Tout ce que je peux vous dire c'est que je pense qu'il serait souhaitable qu'on s'interroge sur le genre de système financier que l'on voudrait avoir à l'intérieur du pays. Souhaitons-nous une concentration aux mains de très gros joueurs, trop gros pour échouer, ou bien serait-il préférable de favoriser la concurrence? Devrait-on encourager des institutions canadiennes et étrangères à se lancer sur le marché pour offrir au public diversité de services et produits innovateurs?

Je m'en excuse, sénateur, si je n'ai pas répondu à votre question.

**Le sénateur Oliver:** Ma question est le corollaire de celle que vous a posée le sénateur Stewart.

Dans votre présentation ainsi que dans votre mémoire, vous parlez de la concentration. Plusieurs témoins qui ont comparu devant le comité ont parlé de l'écroulement des quatre piliers. Les membres du comité ont reçu des lettres et des communications de divers groupes leur disant leurs inquiétudes face à la concentration du pouvoir aux mains des banques.

J'aimerais que vous étoffiez un petit peu une observation que vous avez faite tout à l'heure. Dans votre mémoire, vous dites ne pas pouvoir en parler davantage parce que vous ne connaissez pas toutes les réponses. Je vous renverrai ici à la page 14 de votre mémoire, où vous parlez des pouvoirs accrus pour les banques. En ce qui concerne la concentration, vous dites qu'il faudrait une réglementation. Vous parlez de la nécessité d'avoir de grosses institutions canadiennes pour qu'il y ait davantage de concurrence.

J'ai interprété vos déclarations comme voulant dire qu'il faudrait faire quelque chose afin que les quelques grosses sociétés de fiducie restantes, comme Canada Trust, vous-même, et peut-être une autre, puissent être placées sur un pied d'égalité avec les banques. Comment vous attendez-vous à ce que le comité s'y prenne pour faire cela? Que devrions-nous recommander pour aplanir le terrain de jeu, les banques étant beaucoup plus grosses et beaucoup plus puissantes que vous?

**M. Barron:** Je n'essaie pas de m'esquiver. Je ne connais tout simplement pas la réponse.

Le processus de déréglementation et l'effritement des piliers étaient inévitables. C'est ce qui se passe partout dans le monde. Personne ne devrait se sentir coupable de ce que cela arrive ici au Canada, car ce serait venu de toute façon. Tout ce que j'ai dit au sujet de la concentration, c'est que lorsqu'on a commencé à déréglementer, il existait une grosse concentration.



[Text]

The issue is this: What type of future environment can we create to allow more diversity and more ability to compete with large institutions?

I am not here to argue that large institutions are bad. I am here to argue that there should be a greater number of smaller institutions to compete with them and to innovate and produce products the public requires.

**Senator Oliver:** Senator Stewart's question dealt with international competitiveness. You have dealt with that, but you keep stressing domestic competition. What would you like to see by way of new regulations or legislative changes to permit you to compete more fairly and on a more level playing field with the banks in three or four years' time?

**Mr. Barron:** In the brief I referred to policies which I think will go a long way to levelling the playing field — harmonizing legislation, taxation on capital, and regulations designed appropriately for the type of institution being regulated. There are a number of other points in the brief, but we must not do anything to prevent new players from entering the game.

I do not have the answers to all of your questions.

We must encourage the emergence of more self-regulatory structures. We have found the guidelines issued by the CDIC helpful and appropriate. That is a case of providing guidelines to an industry and saying, "This is the way we think you should conduct yourself." We much prefer that to having regulation by edict.

The earlier reference to moving from the present Ontario legislation closer to the type of legislation designed federally works in favour of all institutions, large and small.

**Senator Di Nino:** Your colleagues and I have had some exposure to each other for a number of years. It is good to see you again, gentlemen.

My first question deals with your comment about the extraordinary power which it is suggested be granted to the regulator. I think you used the phrase "without appeal".

The experience of the past number of years would lead us to believe that regulators, both federally and provincially, have either not had sufficient power to act at a prudent time to minimize potential problems or risks to Canadians, or they did not use the powers they had. Are you suggesting that they have sufficient powers today? For example, if they wish to act, they could act at an appropriate time to enter into a dialogue with a company in trouble? Would they have enough of a hammer to convince the company that it can change?

**Mr. Barron:** I think that the Superintendent of Financial Institutions in the past may have said, "I do not have adequate power to do a variety of things." Some of those things have already been changed.

[Traduction]

La question est la suivante: quel genre d'environnement pourrait-on créer à l'avenir qui permette une plus grande diversité et une meilleure capacité de concurrencer les grosses institutions?

Je ne suis pas venu ici pour dire que les grosses institutions sont une mauvaise chose. Je suis venu ici pour dire qu'il devrait y avoir un plus grand nombre de petites institutions pour les concurrencer, pour innover et pour offrir les produits dont le public a besoin.

**Le sénateur Oliver:** La question du sénateur Stewart concernait la compétitivité internationale. Vous y avez répondu, mais vous ne cessez de souligner la concurrence à l'intérieur du pays. Quelles nouvelles règles ou quels changements législatifs aimeriez-vous voir mis en place afin que vous puissiez être plus concurrentiels et jouer sur un terrain de jeu égal avec les banques d'ici trois ou quatre ans?

**M. Barron:** Dans le mémoire, je mentionne diverses politiques qui feraient beaucoup pour aplanir le terrain de jeu: harmonisation des lois, impôt sur le capital, réglementation adaptée au genre d'institution visée... Nous mentionnons beaucoup d'autres choses dans le mémoire, mais l'important est de ne rien faire qui empêche de nouveaux joueurs de participer.

Je n'ai pas les réponses à toutes vos questions.

Nous devons favoriser l'émergence de nouvelles structures d'autoréglementation. Nous avons trouvé les lignes directrices émises par la SADC utiles et appropriées. C'est un cas où on a donné des lignes directrices à l'industrie en lui disant: «D'après nous, c'est ainsi que vous devriez vous comporter». Nous préférons de loin cette façon de procéder à l'imposition de règlements par voie de décret.

L'abandon de la législation ontarienne actuelle pour se rapprocher davantage de ce qui est prévu dans la loi fédérale servirait bien toutes les institutions, qu'elles soient grosses ou petites.

**Le sénateur Di Nino:** Vos collègues et moi-même nous connaissons depuis plusieurs années. Je suis heureux de vous revoir, messieurs.

Ma première question concerne votre observation relativement au pouvoir extraordinaire dont serait doté l'organe de réglementation. Je pense vous avoir entendu dire «sans appel».

L'expérience des quelques dernières années nous amènerait à penser que les organismes de réglementation, tant fédéraux que provinciaux, soit n'ont pas eu suffisamment de pouvoirs pour agir au bon moment pour minimiser les risques ou les problèmes potentiels pour les Canadiens, soit n'ont pas utilisé les pouvoirs qu'ils avaient. Pensez-vous qu'ils ont suffisamment de pouvoirs aujourd'hui? Par exemple, s'ils veulent agir, peuvent-ils intervenir en temps opportun et dialoguer avec une compagnie en difficulté? Auraient-ils suffisamment de force de frappe pour convaincre la compagnie de changer?

**M. Barron:** Je pense que le surintendant des institutions financières aurait par le passé pu dire: «Je ne dispose pas de suffisamment de pouvoirs pour faire un certain nombre de choses». Certaines de ces choses ont déjà changé.



## [Texte]

There has also been a dramatic increase in the recognition of the importance of corporate governance and the way boards of directors should conduct themselves. There has been a dramatic increase in the design of the regulations and the advice and the structures that companies must follow. The CDIC guidelines are one example.

I do not wish to pass judgment. I am simply making the point that I do not believe one individual, without a court of appeal, should be able to make a judgment about an institution and shut it down. Under certain circumstances, it may be the only thing that can be done, and it must be done quickly.

Very often, however, these issues are judgmental and not easy to decide. As I said earlier, an institution may be meeting its capital requirements. Under those circumstances, the institution might well say, "Give us a chance to raise capital if you think we do not have enough capital, but do not shut us down; or at least give us a court of appeal where we can make that argument."

**Senator Di Nino:** What role do you think government should play in that process? Let me add the role of the internal auditor, whose responsibility it is to look after the interests of the shareholder.

**Mr. Barron:** Corporate governance is an issue which has been given more time, more energy and more effort in the last few years, partly as a result of the some of the disasters with which we are familiar. Directors of financial institutions are concerned. The level of their concern and the degree to which they have gone into the question of what is appropriate corporate governance has taken up as much time as anything else I can think of. It is taken extremely seriously. They do not wish to be criticized; they do not wish to be sued; and they wish to do their job properly. It is a mistake to assume that directors have anything but the best of motives, if I may defend them.

We have gone quite a long way in terms of defining that appropriate governance. Papers were done in conjunction with the Toronto Stock Exchange which have now become guidelines which the Stock Exchange is imposing on listed companies.

In my own companies, dramatic changes have taken place in the definitions of corporate governance and the regulations which we impose upon ourselves. A great deal of work has been done to redesign the requirements for internal audit, and even more importantly, to stress the independence and integrity of the internal auditor in his relationship with management and the need to increase the degree to which he reports to the chairman of the audit committee, an independent member of the board. The audit committee must be composed entirely of independent members. There has been a significant shift in our industry in recent years, which is hardly surprising.

## [Translation]

Il y a eu une augmentation marquée de la reconnaissance de l'importance de la régie des sociétés et de la façon dont les conseils d'administration se comportent. Il y a eu une importante multiplication des règlements, des conseils et des modes de structure que doivent suivre les compagnies. Les lignes directrices de la SADC en sont un exemple.

Je ne fais aucun jugement. Je veux tout simplement dire que je ne pense pas qu'il soit bon qu'une seule personne puisse juger d'une institution et la fermer, sans qu'il y ait de cour d'appel. Dans certaines circonstances, c'est peut-être la seule chose à faire, et il faut peut-être agir rapidement.

Très souvent, cependant, il s'agit de questions de jugement qu'il n'est pas facile de trancher. Comme je l'ai déjà dit, une institution satisfait peut-être les exigences en matière de capital. Dans ces circonstances, l'institution pourrait très bien dire: «Donnez-nous la chance d'aller chercher d'autres capitaux, si vous pensez que nous n'en avons pas assez, mais ne nous fermez pas; ou au moins, laissez-nous renvoyer l'affaire devant une cour d'appel à qui nous pourrions présenter cet argument».

**Le sénateur Di Nino:** Quel rôle le gouvernement devrait-il selon vous jouer dans ce processus? Permettez-moi d'ajouter à cela le rôle du vérificateur interne, qui a pour responsabilité de protéger les intérêts des actionnaires.

**M. Barron:** La régie des sociétés est une question à laquelle on a consacré beaucoup plus de temps, d'énergie et d'efforts au cours des dernières années, en partie à cause de certaines catastrophes que nous connaissons tous très bien. Les administrateurs d'institutions financières sont inquiets. Le niveau de leur inquiétude et l'importance qu'ils accordent à la question de ce qui constitue une bonne régie sont tels qu'ils y ont consacré plus de temps qu'à quoi que ce soit d'autre. Cela est pris très au sérieux. Ils ne veulent pas se faire critiquer; ils ne veulent pas qu'on les poursuive en justice; et ils veulent bien faire leur travail. C'est une erreur de penser que les administrateurs sont animés par autre chose que les meilleures intentions possibles, si vous me permettez de les défendre.

Nous avons beaucoup fait pour définir ce qu'est une régie appropriée. Des documents ont été préparés conjointement avec la Bourse de Toronto, et ceux-ci sont devenus les lignes directrices que la Bourse impose maintenant aux compagnies cotées.

Dans mes propres compagnies, il y a eu d'importants changements dans les définitions de la régie et dans les règlements que nous nous imposons nous-mêmes. Beaucoup de travail a été fait pour redéfinir les exigences en matière de vérification interne et, ce qui est plus important encore, pour souligner l'indépendance et l'intégrité du vérificateur interne dans ses rapports avec la gestion et la nécessité d'augmenter ses responsabilités en matière de reddition de comptes auprès du président du comité de vérification, qui est un membre indépendant du conseil. Le comité de vérification doit être composé exclusivement de membres indépendants. Il y a eu une évolution significative dans notre industrie au cours des dernières années, ce qui n'est guère étonnant.

[Text]

**Senator Di Nino:** You will forgive us for being a little gun shy in that this process has been ongoing for approximately 30 years since the industries first started having problems back in the late sixties, and we have heard similar comments in the past. Are you suggesting that these issues are finally being addressed?

**Mr. Barron:** Senator, in 1946, the Honourable Leighton McCarthy returned from Washington as Canada's first ambassador to become the chairman of the National Trust Company. To his astonishment, the general manager or the chief executive officer had decided to enter into politics. In the 1946 annual report of National Trust, the Honourable Leighton McCarthy stated his conclusion that it was not appropriate for one person to be both chairman and chief executive officer. I give you that as an illustration that corporate governance is not new.

Yes, there is a very serious attitude on this matter today, far more serious than I can recall in all the years of my involvement in board work.

**Senator Di Nino:** With regard to some of the specific issues that you have raised, for example, being opposed to the elimination of stacking and risk-related premiums for CDIC, when we look at what is happening, the reward appears to be for brawn rather than brains. I agree with you that we should be concerned with restricting entry into an industry. Without new players, of course, you end up with monopolies at some point in time.

Your objection, in effect, to those and other issues seems to be related to the term that you used, "too big to fail" versus other institutions. Do you believe that the rules of the game which have been created or are being proposed are not treating the financial services sector in an equitable way?

**Mr. Barron:** Some of the rules and regulations are not perfectly balanced for the small in relation to the large. The fact that provincial and federal regulations and legislation are not harmonized is a disadvantage to the small, since the large only have OSFI to answer to. I will not sit here and complain bitterly about the disadvantage at which we find ourselves. We will meet that competition. I am more concerned about not making it worse in the future than about how it is now.

The gigantic concentration which does exist in our system in Canada has a momentum all of its own. It grows and builds and rolls down the hill. I am not sure how you will stand there, put your hands up and hold it back while the other players get going. I do not know the answer to that, senator.

**Senator Di Nino:** You suggested there should be some sort of an inquiry on what the financial services sector in this country should be. Is your industry doing anything about that? Have you undertaken a survey of your own to see how you can assist us, in effect, in providing to our colleagues and to the Government of Canada some suggested avenues for making the system better?

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Vous nous excuserez notre réserve, mais ce processus dure depuis environ 30 ans, depuis que l'industrie a commencé à avoir des difficultés au début des années 60, et nous avons entendu des observations semblables par le passé. Dites-vous qu'on s'attaque enfin à ces questions?

**M. Barron:** Sénateur, en 1946, l'honorable Leighton McCarthy est revenu de Washington comme premier ambassadeur du Canada pour devenir président de la *National Trust Company*. À son grand étonnement, l'administrateur général ou chef de la direction avait décidé de se lancer dans la politique. Dans le rapport annuel de 1946 de la National Trust, l'honorable Leighton McCarthy conclut qu'il n'était pas approprié qu'une seule et même personne soit à la fois président et chef de la direction. Je vous dis cela pour vous montrer que la régie n'est pas une nouvelle préoccupation.

Oui, les attitudes en la matière sont beaucoup plus tranchées aujourd'hui, beaucoup plus qu'à l'époque où je m'occupais du travail de conseil d'administration.

**Le sénateur Di Nino:** En ce qui concerne certaines des questions que vous avez soulevées (je songe notamment à votre opposition à la suppression du cumul et aux primes fondées sur le risque pour la SADC) lorsqu'on regarde ce qui se passe, c'est plus le muscle que l'intelligence qui semble être récompensé. Je partage votre opinion lorsque vous dites que nous devrions nous inquiéter de tout ce qui entrave l'entrée dans une industrie. Bien sûr, s'il n'y a pas de nouveaux joueurs, l'on finit par se retrouver avec des monopoles.

Vos objections à ce propos et au sujet d'autres questions semblent être liées à cette idée, pour reprendre votre expression, qu'ils sont «trop gros pour échouer» comparativement aux autres institutions. Pensez-vous que les règles du jeu qui ont été créées ou proposées ne traitent pas de façon équitable le secteur des services financiers?

**M. Barron:** Certaines des règles ne sont pas bien équilibrées pour le petit par rapport au gros. Le fait que les lois et régimes provinciaux et fédéraux ne soient pas harmonisés nuit au petit, étant donné que le gros n'a de comptes à rendre qu'à la SADC. Je ne compte pas me plaindre amèrement devant vous de la position désavantageuse dans laquelle nous nous retrouvons. Nous contre-rions la concurrence. Je suis davantage préoccupé par ce qu'il faudrait faire pour que les choses ne s'aggravent pas à l'avenir que par la situation telle qu'elle existe à l'heure actuelle.

La concentration gigantesque qui existe dans notre système au Canada a une énergie propre. Elle se nourrit, grossit et dévale la pente. Je ne vois pas comment vous pourriez l'attendre en bas, dresser vos bras en l'air et la retenir pendant que les autres joueurs se lancent. Je ne connais pas la réponse au problème, sénateur.

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez dit qu'il devrait y avoir un genre d'enquête sur la forme que devrait prendre le secteur des services financiers au Canada. Votre industrie fait-elle quelque chose du genre en ce sens? Avez-vous entrepris de faire enquête de votre côté pour voir comment vous pourriez nous aider à offrir à vos collègues et au gouvernement du Canada des formules qui permettraient d'améliorer le système?



[Texte]

**Mr. Barron:** I regret to say that we have no such study under way. We would be anxious to participate in such a study. The Trust Companies Association has diminished a little in size in recent years, and our budget probably would not permit us to undertake the task single-handedly, but we would very much like to participate.

**Senator Stewart:** When you say that there is no appeal from OSFI, I immediately, *a priori*, agree with you that that is a good complaint. However, do you have examples where OSFI's power has been used in such a way that, in your opinion, an appeal would have been desirable?

**Mr. Barron:** No, I do not.

**Mr. Chertkow:** Nor do I, senator, although I do not think it is useful to use anecdotes to answer that question.

**Senator Stewart:** I am just looking for empirical evidence.

**Mr. Chertkow:** I do not think there is empirical evidence. The real issue, as we stated in our brief on the white paper which we have provided to the clerk of the committee, is one of due process and balancing the need to protect the public with due process. That is why we advocate maintaining that right of appeal.

**Senator Stewart:** I understand. In other words, it is the *a priori* argument, which is a very attractive one.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Mr. Barron, and your associates, for an excellent presentation rich with details and ideas which I am sure will help us in our deliberations. I hope you will come back and see us when we deal with the 1997 review.

**The Deputy Chairman:** Our next witnesses are from the Canadian Fraternal Association of Canada. Mr. Stephen Taylor is the president of the organization.

Mr. Taylor, welcome to you and your associates. Would you be good enough to introduce your associates to us, please?

**Mr. Stephen A. Taylor, President, Canadian Fraternal Association, and President and Chief Executive Officer, Lutheran Life Insurance Society of Canada:** Mr. Chairman, I am the current President of the Canadian Fraternal Association, or the CFA. I am also the President and Chief Executive Officer of Lutheran Life, which is a Canadian fraternal benefits society. With me are two CFA representatives. They are Mr. Robert Heatley, who is Vice-President, General Counsel and Executive Secretary of the Independent Order of Foresters, and Mr. Bhoop Singh, who is President of the ACTRA Fraternal Benefits Society.

We understand that it was probably somewhat puzzling to some when the Canadian Fraternal Association expressed its interest in appearing before this committee. I suspect that there were questions as to what the CFA is and what fraternal benefits societies are all about. While I hope that our submission answers

[Translation]

**M. Barron:** Je regrette d'avoir à vous dire que nous n'avons lancé aucune étude du genre. S'il y en avait une qui se faisait, nous serions cependant très heureux d'y participer. L'Association des compagnies de fiducie du Canada a quelque peu rétréci ces dernières années, et notre budget ne nous permettrait sans doute pas de nous occuper seuls d'un tel projet, mais cela nous ferait très plaisir d'y participer.

**Le sénateur Stewart:** Lorsque vous dites que dans le cas de la SADC il n'y a pas d'appel, je conviens tout de suite, *a priori*, que c'est là une bonne plainte. Cependant, avez-vous des exemples de cas où le pouvoir de la SADC a été utilisé d'une façon telle qu'un appel aurait été souhaitable?

**M. Barron:** Non.

**M. Chertkow:** Ni moi non plus, sénateur, mais je ne pense pas qu'il soit utile d'utiliser des anecdotes pour répondre à cette question.

**Le sénateur Stewart:** Je cherche tout simplement des preuves empiriques.

**M. Chertkow:** Je ne pense pas qu'il existe des preuves empiriques. La vraie question, comme nous l'expliquons dans notre mémoire sur le Livre blanc que nous avons remis au greffier du comité, est celle de l'application régulière de la loi et de la nécessité d'équilibrer la protection du public et cette notion. Voilà pourquoi nous préconisons le maintien du droit d'appel.

**Le sénateur Stewart:** Je comprends. En d'autres termes, c'est l'argument *a priori*, qui est très séduisant.

**Le vice-président:** Je remercie M. Barron et ses collaborateurs pour une excellente présentation, riche en détails et en idées qui, j'en suis sûr, nous aideront dans nos délibérations. J'espère que vous reviendrez nous voir lors de l'examen de 1997.

**Le vice-président:** Les témoins suivants sont des représentants de l'Association canadienne des sociétés fraternelles. M. Stephen Taylor est président de l'association.

Bienvenue, monsieur Taylor, à vous et à ceux qui vous ont accompagné. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous présenter vos collaborateurs?

**M. Stephen A. Taylor, président, Association canadienne des sociétés fraternelles, et président-directeur général, Lutheran Life Insurance Society of Canada:** Monsieur le président, je suis l'actuel président de l'Association canadienne des sociétés fraternelles ou ACSF. Je suis également président et directeur général de Lutheran Life, qui est une société de secours mutuel canadienne. Je suis accompagné de deux représentants de l'ACSF, le vice-président, M. Robert Heatley, qui est également conseiller général et secrétaire exécutif de l'Ordre indépendant des forestiers, et M. Bhoop Singh, qui est président de la Société de secours mutuel de l'ACTRA.

Certains d'entre vous ont peut-être été surpris que l'Association canadienne des sociétés fraternelles ait exprimé le désir de comparaître devant le comité. Vous avez dû vous demander ce qu'est l'ACSF et ce que peuvent bien être des sociétés de secours mutuel. En espérant que notre mémoire réponde à ces questions,



*[Text]*

such questions, in these few remarks I should like to re-emphasize the unique nature of our societies and the benevolent service role they play in Canada, and comment further on the CFA's main concerns with the 1992 legislation reform.

As we approach the twenty-first century, I would describe fraternal benefit societies today as "people helping people". This vision is characterized by a group of individuals with common interests and a common bond getting together to help each other and others in times of difficulty. While there may be some analogies with credit unions in that fraternal benefit societies are also member-run organizations, our member-dominated societies go further in looking after the concerns and needs of members.

Fraternal benefit societies are not primarily in the business of providing financial products. Our prime business is banding together people of similar interest in order to help each other in their communities. This concept can be illustrated through my own society's mission statement which states that the mission of Lutheran Life, a Christian fraternal benefit society whose members act together in service, is to provide security to individuals in Canada with a Lutheran affinity through quality fraternal and financial programs.

Most fraternal benefit societies use the financial tools of life insurance, disability insurance and annuities to help and support their members' families on the death or disability of a loved one, or to help members prepare for retirement. More than that, fraternal also provide security and contribute to the quality of life through benevolent and educational programs, through volunteer service activities, and through social involvement. Examples of these activities are spelled out in Exhibit B of our submission.

At a time when governments are finding it increasingly difficult to provide their citizens with the type of security they would like, fraternal benefit societies believe that the encouragement of voluntarism and propagation of the basic fraternal concept of people helping people are vital to the wellbeing of our country. That belief is a key part of our association's message to this committee, to regulators and to our own constituents.

Obviously, our member societies must also function in the world of financial products and financial services legislation and regulation. From this perspective, I would like to emphasize a few aspects of the 1992 legislation reform which particularly affected fraternal benefit societies.

The Insurance Act contains a section with respect to fraternal benefit societies because we issue life insurance policies and other types of financial products. As we point out in our submission, there are a number of technical difficulties concerning the legislation that will not be pursued in this setting which are being addressed directly with the Office of the Superintendent of Financial Institutions and the Department of Finance.

*[Traduction]*

je voudrais réaffirmer dans ces quelques remarques le caractère particulier de nos sociétés et le rôle de bienfaisance qu'elles jouent au Canada, avant d'aborder les préoccupations principales de notre association à l'égard de la réforme législative de 1992.

Au moment où nous nous approchons du XXI<sup>e</sup> siècle, la meilleure façon de décrire les sociétés de secours mutuel est de dire qu'il s'agit de «gens aidant des gens». Cette vision est caractérisée par un groupe de personnes ayant des intérêts communs et un lien réciproque qui se rassemblent pour s'entraider et porter secours à autrui dans les moments difficiles. S'il peut y avoir certaines analogies avec les caisses de crédit, en ce sens que les sociétés de secours mutuel sont également gérées par leurs membres, nous allons plus loin sur le plan de l'entraide et du secours à nos membres.

Les sociétés de secours mutuel n'ont pas pour raison d'être première d'offrir des produits financiers. Il s'agit essentiellement pour nous de rassembler des personnes ayant des intérêts similaires afin de s'entraider au sein de nos collectivités. Je peux illustrer cette notion au moyen de l'énoncé de mission de ma propre société qui dit que Lutheran Life, une société de secours chrétienne, dont les membres collaborent pour servir leur prochain, a pour rôle d'offrir la sécurité aux personnes du Canada ayant une affinité luthérienne, et ce par le biais de programmes de secours et financiers de qualité.

La plupart des sociétés de secours mutuel utilisent les outils financiers que sont l'assurance-vie, l'assurance invalidité et les rentes pour aider et soutenir les familles de leurs membres en cas de décès ou d'invalidité d'un proche, ou aider les membres à préparer leur retraite. En outre, les sociétés de secours mutuel offrent la sécurité et contribuent à la qualité de vie au moyen de programmes de bienfaisance et de programmes éducatifs, par des activités de services bénévoles et la participation sociale. L'Annexe B de notre mémoire donne quelques exemples de ces activités.

À une époque où les pouvoirs publics éprouvent de plus en plus de difficultés à assurer aux citoyens la sécurité à laquelle ils aspirent, les sociétés de secours mutuel considèrent que l'encouragement au bénévolat et la propagation du principe de secours mutuel constituent un apport vital au bien-être de notre population. Cette croyance est un élément clé du message de notre association à votre comité, aux autorités réglementaires et à nos propres membres.

À l'évidence, nos sociétés membres doivent également fonctionner à l'intérieur du cadre législatif et réglementaire qui régit les produits et services financiers. J'aimerais mettre en lumière un certain nombre d'éléments de la réforme législative de 1992 qui ont particulièrement touché les sociétés de secours mutuel.

La Loi sur les sociétés d'assurances contient une disposition concernant les sociétés de secours mutuel du fait que nous émettons des polices d'assurance-vie et d'autres types de produits financiers. Ainsi que nous le signalons dans notre mémoire, cette loi présente un certain nombre de difficultés techniques dont nous ne traiterons pas ici du fait que nous sommes en rapport directement à leur sujet avec le Bureau du surintendant des institutions financières et le ministère des Finances.

## [Texte]

Overall, the Insurance Companies Act of 1992 held some obvious positives, negatives and question marks for fraternal benefit societies operating in Canada. To us, the positive is that corporate governance requirements made of fraternal societies are responsible and stringent, yet give some recognition to the unique nature of fraternal benefit societies, particularly to the fact that the financial operations of some are very modest and it would not be reasonable to subject them to unduly onerous governance requirements. Indeed, to do so could threaten their very survival.

In fact, as referred to in our submission, compliance with some of the current requirements can be extremely expensive for small societies.

From a good news/bad news perspective, the good news is that the 1992 act assigned fraternal benefit societies the powers of a natural person. The bad news is that the business powers remain limited to those which societies had in the previous Canadian and British Insurance Companies Act, powers which we have been allowed for the past 100 years.

While we recognize that there needs to be some trade-off between less onerous corporate governance measures, as compared to other financial institutions, and business powers, we also submit that we should have reasonable and responsible power to provide security to our members to current and flexible types of financial instruments. We will be pursuing this important topic directly with OSFI and the Department of Finance.

Of ironic note here is the fact that fraternal benefit societies domiciled outside Canada potentially have all the powers of a foreign life insurance company and, theoretically, could provide services to their members in Canada which domestic fraternal societies cannot provide.

The main question mark area of concern relates to capital. As we have noted in our submission, fraternal benefit societies can be required by the superintendent to raise capital, but we have been given no mechanism to do so short of direct assessment of our members.

I would like to refer briefly to privacy and confidentiality concerns. While our association and its member societies support the efforts of regulators and other players in the financial services industry to address privacy matters, we are concerned that the unique nature of fraternal benefit societies may be overlooked in the process. I must emphasize that the relationship in a fraternal benefit society among members is different from that between an insurance company and its customers or a bank and its customers.

Our concern is that any potential legislation which would disallow the central office of a particular society to inform or share information among members about volunteer opportunities or fraternal benefit which may apply specifically to them would very much hamper the operations of that society, and would

## [Translation]

Dans l'ensemble, la Loi sur les sociétés d'assurances de 1992 comporte un certain nombre d'aspects positifs, d'autres négatifs et d'autres qui appellent une interrogation, du point de vue des sociétés de secours mutuel fonctionnant au Canada. Les aspects positifs sont les exigences en matière de régie qui nous sont imposées et qui, tout en étant rigoureuses et strictes, tiennent compte de la spécificité des sociétés de secours mutuel, et particulièrement du fait que les opérations financières de certaines sont très modestes et qu'il ne serait pas raisonnable de les astreindre à des contraintes trop lourdes. Cela pourrait même menacer leur existence.

De fait, ainsi que nous l'expliquons dans notre mémoire, le respect de certaines de ces exigences peut être extrêmement coûteux pour les petites sociétés.

Un autre aspect positif est que la loi de 1992 a accordé aux sociétés de secours mutuel les pouvoirs d'une personne physique. L'aspect négatif est que les pouvoirs commerciaux restent limités à ceux que les sociétés possédaient dans la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques antérieure, pouvoirs qui existent depuis plus d'un siècle.

Tout en reconnaissant la nécessité d'équilibrer les contraintes moins lourdes en matière de régie qui nous sont imposées, comparées aux autres institutions financières, et les pouvoirs commerciaux, nous pensons devoir disposer, de manière raisonnable et responsable, des moyens d'offrir à nos membres la sécurité grâce à des instruments financiers modernes et flexibles. Nous traiterons de ces questions importantes directement avec le BSIF et le ministère des Finances.

Il est ironique que les sociétés de secours mutuel ayant leur siège à l'étranger disposent potentiellement de tous les pouvoirs d'une compagnie d'assurance-vie étrangère et, théoriquement, pourraient offrir à leurs membres canadiens des services que les sociétés de secours canadiennes ne peuvent leur apporter.

Le principal point d'interrogation intéresse le capital. Ainsi que nous l'avons indiqué dans notre mémoire, le surintendant peut imposer aux sociétés de secours mutuel de lever des capitaux, alors qu'elles ne disposent d'aucun mécanisme pour le faire hormis d'imposer directement leurs membres.

Je voudrais parler brièvement de la protection de la vie privée et de la confidentialité des renseignements. Bien que notre association et nos sociétés membres appuient les efforts des pouvoirs publics et d'autres intervenants dans le secteur des services financiers en vue d'assurer la protection de la vie privée, nous craignons que l'on oublie la nature particulière des sociétés de secours mutuel. Je veux faire ressortir que la relation entre les membres d'une société de secours mutuel est différente de celle entre une compagnie d'assurances et ses clients ou une banque et ses clients.

Notre préoccupation est que toute disposition de la loi qui empêcherait le siège d'une société d'informer ses membres ou disséminer des informations entre ses membres sur les possibilités de bénévolat ou les prestations de secours qui peuvent les concerner spécifiquement paralyserait le fonctionnement de cette



[Text]

undermine the vital member-oriented structure common to fraternal benefit societies.

Finally, while our submission to this committee did not address directly the pressing issue of banks entering the insurance business, we acknowledge that we are very concerned about the concentration of power in the hands of a few large players. Our association is not into big player bashing, whether they be big insurance companies or big banks. Each has its own role and contribution to make, as do fraternal benefit societies.

We urge the government to move cautiously and to consider the different values and contributions of all the players before embarking on any major changes in the playing field of the financial service industry.

Mr. Chairman, I would be pleased to answer any questions that you may have.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, sir.

**Senator Di Nino:** What other financial products do you provide your members other than the life products about which you spoke?

**Mr. Taylor:** Some fraternal benefit societies provide life insurance products, disability income products, annuity type products, which could be similar to the GIC type products, and segregated funds. Others may provide only straight life insurance coverage. Thus, there is a variation within the fraternal benefit societies system.

**Senator Di Nino:** Are you saying that you have some instrument which is parallel to or like a deposit type instrument, such as a GIC?

**Mr. Taylor:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Do you provide loans or mortgages to fraternal members?

**Mr. Taylor:** Our particular organization does not. I do not believe that is done by any of the organizations.

**Senator Di Nino:** It is much closer to a life company providing services of a fiduciary nature as well as life services?

**Mr. Taylor:** That is correct.

**Senator Di Nino:** Do you provide something like a mutual fund opportunity as well?

**Mr. Taylor:** Some of our members do, yes. I believe there are two that do.

**Senator Di Nino:** Are all these instruments covered by the insurance vehicle CompCorp?

**Mr. Taylor:** No, they are not.

**Senator Di Nino:** Your request for less onerous corporate governance measures — which I think was your term — rings a bell. It sounds like you are suggesting that the fraternal societies should not be regulated as stringently or should not have the same type of rules that govern them for the protection of the members who are depositing their funds with you for investment

[Traduction]

société et saperait le structure vitale axée sur l'entraide qui est commune aux sociétés de secours mutuel.

Enfin, sans que notre mémoire ne traite directement de la question pressante de l'irruption des banques dans le domaine de l'assurance, nous tenons à indiquer que nous sommes très préoccupés par la concentration des pouvoirs aux mains d'un petit nombre d'établissements. Il ne s'agit pas, pour notre association, de nous en prendre aux grandes banques ou compagnies d'assurances, loin de là. Nous savons que chacune a son rôle à jouer et sa contribution à apporter, tout comme les sociétés de secours mutuel.

Mais nous exhortons le gouvernement à avancer avec prudence et à réfléchir aux valeurs et contributions propres de tous les intervenants sur le marché avant de modifier radicalement les règles du jeu dans le secteur des services financiers.

Monsieur le président, je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

**Le vice-président:** Merci beaucoup, monsieur.

**Le sénateur Di Nino:** Quels autres produits financiers offrez-vous à vos membres, en sus de l'assurance-vie dont vous avez parlé?

**M. Taylor:** Certaines sociétés de secours mutuel offrent des produits d'assurance-vie, des produits d'assurance invalidité, des rentes, sous une forme similaire aux certificats de placement garanti et aux fonds distincts. D'autres offrent uniquement une couverture d'assurance-vie ordinaire. Cela varie d'une société à l'autre.

**Le sénateur Di Nino:** Voulez-vous dire que vous avez un instrument financier qui est parallèle ou similaire à un instrument de type dépôt, tel qu'un certificat de placement garanti?

**M. Taylor:** C'est juste.

**Le sénateur Di Nino:** Offrez-vous des prêts ou des prêts hypothécaires à vos membres?

**M. Taylor:** Ce n'est pas le cas de mon organisation en particulier. Je ne pense pas que d'autres le fassent non plus.

**Le sénateur Di Nino:** Vous vous rapprochez davantage d'une compagnie d'assurance-vie offrant des services de nature fiduciaire en sus de l'assurance?

**M. Taylor:** C'est juste.

**Le sénateur Di Nino:** Offrez-vous quelque chose qui ressemble à des placements dans des fonds mutuels?

**M. Taylor:** C'est le cas de certains de nos membres, oui. Je crois qu'il y en a deux qui le font.

**Le sénateur Di Nino:** Est-ce que tous ces instruments sont couverts par l'organisme de protection des assurances CompCorp?

**M. Taylor:** Non.

**Le sénateur Di Nino:** J'ai noté que vous réclamez des contraintes moins lourdes en matière de régie. Vous semblez réclamer des règles moins strictes ou différentes concernant la protection des membres qui déposent leurs fonds chez vous pour placement ou aux fins d'assurance. Je ne saisis pas très bien ce que vous entendez par «règles de régie moins lourdes».



[Texte]

or insurance purposes. I do not quite understand what you mean by "less onerous corporate governance."

**Mr. Taylor:** The current insurance act, as it was revised in 1992, does provide for corporate governance measures with respect to fraternal benefit societies, and we are quite happy with that. We are saying, "Do not change it." We are very happy with the situation the way it is.

**Senator Di Nino:** Is it different than the corporate governance requirements of other institutions?

**Mr. Taylor:** Yes, it is.

**Senator Di Nino:** In what way is it different?

**Mr. Taylor:** I believe the corporate governance requirements for life insurance companies covers about two-thirds of the act, and I am not quite as familiar with the life insurance company provisions. If I remember correctly, certain committees are required. There is a lot of legislation with respect to various self-dealing, et cetera, that currently does not apply to fraternal benefit societies.

Our concern is mainly with the small fraternal benefit societies. There are fraternal benefit societies in the association with as little as \$1.2 million of assets. There are others which are not members of the association that are even smaller, and some of them have only one part-time employee. We would not want the corporate governance for these small fraternal to be such that they would not be able to cope, and that is why we like things the way they are now as far as legislation is concerned.

**Senator Di Nino:** Have there been any problems in your industry historically in the last 25 or 50 years? Have you had any failures or losses of participants' money?

**Mr. Taylor:** Not that I am aware of.

**Mr. Robert Heatley, Executive Committee Member, Canadian Fraternal Association, and Vice-President, General Counsel and Executive Secretary, The Independent Order of Foresters:** Senator, you asked about membership in what was CompCorp, which is now under study as a policyholder protection fund.

CFA submitted a brief to Mr. Peters, Secretary of State for Finance, on that issue. Fraternal benefit societies and membership in policyholder protection funds canvassed the history of that in North America back to 1970 when the model guarantee association law was passed and spread through all 50 states.

In Canada, in 1990 with CompCorp, fraternalists have consistently been exempted from the application of those laws on essentially two bases: First, we have a viable solvency mechanism in our maintenance of solvency provision in our constitutions and by-laws, which is also reflected in the insurance certificates that we issue, the equivalent of a life insurance policy. Second, there is a fraternal difference, which we have been at some pains to set out in this brief to your committee, and not a dollar of members' money has been lost through a fraternal failure.

[Translation]

**M. Taylor:** La Loi sur les sociétés d'assurances actuelle, telle qu'elle a été modifiée en 1992, n'impose pas de règles de régie aux sociétés de secours mutuel, et cela nous convient tout à fait. Nous vous demandons de ne rien changer à cela. Nous sommes pleinement satisfaits de la situation actuelle.

**Le sénateur Di Nino:** Vous êtes donc traités de manière différente des autres établissements?

**M. Taylor:** Oui.

**Le sénateur Di Nino:** Quelle est la différence?

**M. Taylor:** Les contraintes en matière de régie des sociétés d'assurance-vie occupent environ les deux tiers de la loi, et je ne connais pas très bien toutes les dispositions. Si je me souviens bien, il y a l'obligation de mettre sur pied certains comités. Il y a quantité de dispositions traitant des transactions intéressées, et cetera, qui ne s'appliquent pas actuellement aux sociétés de secours mutuel.

Notre préoccupation concerne surtout les sociétés les plus petites. Certaines sociétés de secours mutuel au sein de notre association n'ont que 1,2 million de dollars d'actif. D'autres, qui ne sont pas membres de notre association, en ont encore moins et certaines n'ont qu'un employé à temps partiel. Il ne faudrait pas leur imposer des règles en matière de régie qui soient trop lourdes et c'est pourquoi nous aimerions que la situation actuelle reste inchangée.

**Le sénateur Di Nino:** Y a-t-il eu des problèmes dans votre secteur au cours des 25 ou 50 dernières années? Y a-t-il eu des faillites ou des pertes financières pour vos membres?

**M. Taylor:** Pas à ma connaissance.

**M. Robert Heatley, membre du comité exécutif, Association canadienne des sociétés fraternelles, vice-président, conseiller général et secrétaire exécutif de l'Ordre indépendant des forestiers:** Sénateur, vous avez demandé si nous étions membres de CompCorp, que l'on envisage actuellement de transformer en fonds de protection des assurés.

L'ACSF a présenté un mémoire à M. Peters, le secrétaire d'État aux Finances, sur cette question. La participation au fonds de protection des assurés est une question que se posent les sociétés de secours mutuel depuis les années 1970 en Amérique du Nord, date à laquelle une législation en ce sens a été adoptée et appliquée dans tous les 50 États américains.

Au Canada, les sociétés de secours mutuel ont toujours été exonérées, même après 1990 et la création de CompCorp, de ces lois, pour deux raisons principales: premièrement, nous avons un mécanisme viable de maintien de la solvabilité qui est inscrit dans nos statuts, et qui se reflète dans les certificats d'assurance que nous émettons et qui sont l'équivalent d'une police d'assurance-vie. Deuxièmement, il y a la spécificité des sociétés de secours, que nous nous sommes efforcés de mettre en lumière dans notre mémoire à votre comité. Jamais aucune faillite de société de secours mutuel n'a coûté un dollar à nos membres.

[Text]

I have copies of this brief which could I leave with you, if the committee would find it of interest. This is a point which people ask about. My own society, the Independent Order of Foresters, has taken over some eight societies starting in 1926 through to as recently as the Canadian Foresters Life Insurance Society in 1992.

In my view, the maintainancy of solvency provision, which gives the society the right to assess the members for any deficiency in the reserves in a particular fund of the society, is really where the regulators are trying to get with commercial insurers through white papers and safety and soundness of the financial system. Whenever the provision has had to be invoked, typically the regulators have been involved with the society. This has been a perfect lever with Canadian Foresters. Something had to be done, and the regulators were able to say, "You are going to have to invoke that provision." That caused discussions, and our society has taken over all these others and has continued to look after those members.

If you would like, I will leave that brief. You can study it and come back to us if you have any further questions on that issue. It is something with which we want you to be familiar and comfortable.

We had a response from Mr. Peters. I do not know whether Mr. Taylor wants to share that with the you.

**Mr. Taylor:** Mr. Peters, after discussions with OSFI, has decided that fraternal benefits societies could continue to be exempt from any compulsory membership in policyholder protection schemes because OSFI and he himself were satisfied with what we had to say in the brief.

**Senator Di Nino:** For the record, you are saying that if the exemption continues to be granted, it is your opinion that the taxpayers' dollars, in effect, would not be involved in any future problems that may arise out of the failure or the weakness of one of the members. In fact, as the Foresters have done, others would come to the table and bail out, so to speak, any weaknesses in the industry because of the mechanisms that exist within your organization. Is that a good summary?

**Mr. Taylor:** Yes. In fact, that is what has happened in the past.

**Mr. Heatley:** In the brief, there are two modern examples cited of situations where the maintainancy of solvency provision has been invoked. In both cases, the regulators were closely involved. In one case, the society was able to work its way out of the difficulty, and in the other case a larger society performed a merger and injected new capital, paid off the assessments and liens, and went on.

I do wish to repeat that it is an issue which I think needs to be seen in a North American context, as the fraternal history in North America is a rather seamless evolution, and I hope you will find that interesting.

**Senator Oliver:** In the course of your presentation, you were a little critical of certain restrictions imposed upon you that are not imposed upon similar organizations, say, in the United States. You indicated that it is possible for them to deliver a

[Traduction]

J'ai ici des exemplaires d'un mémoire que je pourrais vous remettre, si cela peut vous intéresser. C'est une question que l'on nous pose souvent. Ma propre société, l'Ordre indépendant des forestiers, a repris quelque huit sociétés depuis 1926, et tout dernièrement encore, en 1992, la *Canadian Foresters Life Insurance Society*.

À mon sens, la clause de maintien de la solvabilité, qui donne à la société le droit d'imposer les membres afin de combler toute déficience des réserves d'un fonds particulier de la société, représente exactement le mécanisme que les pouvoirs publics veulent imposer aux assureurs commerciaux. Chaque fois que la clause a dû être invoquée, l'autorité réglementaire est intervenue de concert avec la société. Cela a été un levier parfait auprès de Canadian Foresters. Il fallait faire quelque chose, et l'autorité réglementaire a pu dire: «Vous allez devoir invoquer cette clause». Cela a suscité un débat et notre société est intervenue et a pris le contrôle de toutes ces autres et continue à s'occuper de leurs membres.

Si vous le souhaitez, je vais vous remettre ce mémoire. Vous pourriez l'étudier et reprendre contact avec nous si vous avez des questions ultérieures à ce sujet. Nous tenons vraiment à ce que vous soyez informés et rassurés.

Nous avons obtenu la réponse de M. Peters. Je ne sais pas si M. Taylor voudrait vous en dire la teneur.

**M. Taylor:** M. Peters, après en avoir discuté avec le BSIF, a décidé que les sociétés de secours mutuel continueraient à être exemptées de la participation obligatoire au mécanisme de protection des assurés, le BSIF et lui-même étant convaincus par les arguments que nous avons exposés dans notre mémoire.

**Le sénateur Di Nino:** Vous dites donc que si l'exemption continue à vous être accordée, vous êtes convaincu que les contribuables n'auront pas à venir à la rescousse en cas de faillite ou de faiblesse de l'un de vos membres, que d'autres sociétés viendront pallier la faiblesse de l'une d'elles, comme les forestiers l'ont fait, tout cela grâce aux mécanismes qui existent au sein de votre organisation. Est-ce que c'est un bon résumé de la situation?

**M. Taylor:** Oui. C'est tout à fait ce qui s'est produit par le passé.

**M. Heatley:** Nous donnons dans le mémoire deux exemples récents de situations où la clause de maintien de la solvabilité a été invoquée. Dans les deux cas, l'autorité réglementaire a suivi les choses de près. Dans un cas, la société a pu se tirer d'affaires toute seule et dans l'autre une société plus grande a procédé à la fusion et a injecté des capitaux nouveaux, remboursé les cotisations et les créanciers, et poursuivi l'exploitation.

Je répète que cette question doit être considérée dans le contexte nord-américain, du fait que l'histoire des sociétés de secours en Amérique du Nord enjambe les frontières et j'espère que vous trouverez cela intéressant.

**Le sénateur Oliver:** Dans votre déclaration liminaire, vous avez critiqué certaines restrictions qui vous sont imposées et dont des sociétés similaires sont exemptes aux États-Unis. Vous avez indiqué qu'elles peuvent offrir des produits à leurs membres



## [Texte]

product to Canadians that you may not be able to deliver. What products were you referring to?

**Mr. Taylor:** I believe the section allows the superintendent to give the authority to fraternal benefit societies domiciled in the U.S. — and it could be anywhere — to issue types of insurance that we may not be able to issue under the current act.

**Senator Oliver:** Whole life or term? What you are referring to?

**Mr. Taylor:** Property and casualty may be one.

**Senator Stewart:** The expression "fraternal" helps, but could you tell us a little more about the categories of groups? Obviously religious groups are included. Foresters represent another group. What is the range of groups embraced by the term "fraternal"?

**Mr. Taylor:** We generally think in terms of fraternal benefit societies as having some type of common bond. It might be a religious common bond. The Knights of Columbus and Lutheran Life are two religious fraternal. Many are ethnic in origin, such as the Sons of Scotland, the Croatian Fraternal Union of America, the Sons of Norway, et cetera. Some are occupational, such as the Teachers Fraternal Society of Ontario and ACTRA.

The Independent Order of Foresters is more broadly based. It is more a community based fraternal benefit society.

**Mr. Heatley:** It has nothing to do with trees, although if you go back to Robin Hood and the Kings' Foresters, you go from guilds to friendly societies and the Ancient Order of Foresters. It is a non-sectarian fraternal benefits society.

**Senator Stewart:** How big is the fraternal sector of the financial sector? How many Canadians are involved?

**Mr. Taylor:** We believe there are between 300,000 to 400,000 people involved. One way we count our membership is by way of total certificates. We know there are 419,000 total certificates in Canada, but some individuals have two certificates.

In terms of assets in Canada, the total is nearly \$1.5 billion. In terms of the amount of insurance coverage, the figure is close to \$8.5 billion.

I have a copy of the assets and the insurance in force for the leading societies in Canada which I could leave with you.

**Senator Stewart:** That would be helpful.

I understand why the ACTRA members or the Sons of Norway or Lutheran Life might want to get together to provide certain financial services. However, do your member organizations do anything else on behalf of your members, or is this simply another form of financial service performed by a friendly group?

## [Translation]

canadiens que vous ne pouvez leur offrir. De quels produits parliez-vous?

**M. Taylor:** Je pense que la loi permet au Surintendant de donner l'autorisation aux sociétés de secours mutuel ayant leur siège aux États-Unis (ou n'importe où ailleurs dans le monde) d'émettre des types d'assurances que la loi actuelle nous empêche d'offrir.

**Le sénateur Oliver:** S'agit-il d'assurance-vie entière ou d'assurance-vie temporaire? De quoi s'agit-il?

**M. Taylor:** En particulier, d'assurance incendie, accident et risques divers.

**Le sénateur Stewart:** L'expression «secours mutuel» est assez parlante, mais pourriez-vous nous en dire un peu plus sur la nature de ces groupes? Manifestement, il y a là des groupes religieux. Les forestiers représentent un autre groupe. Quel est l'éventail des groupes recouverts par l'étiquette «secours mutuel»?

**M. Taylor:** Les membres des sociétés de secours mutuel ont en général un certain lien entre eux. Il peut s'agir d'un lien commun religieux. Les Chevaliers de Colomb et *Lutheran Life* sont deux sociétés religieuses. Beaucoup d'autres ont comme lien une origine ethnique telle que les *Sons of Scotland*, la *Croatian Fraternal Union of America*, les *Sons of Norway*, et cetera. Dans d'autres cas, le lien est professionnel, comme dans le cas de la *Teachers Fraternal Society of Ontario* et de l'ACTRA.

L'Ordre indépendant des forestiers a une assise plus large. Il s'agit davantage d'une société d'entraide de type communautaire.

**M. Heatley:** Elle n'a rien à voir avec les arbres, encore que si vous remontez jusqu'à Robin des Bois et aux Forestiers du Roi, vous traversez toute la gamme depuis les guildes jusqu'aux amicales et à l'Ordre ancien des forestiers. Il s'agit d'une société de secours mutuel laïque.

**Le sénateur Stewart:** Quelle est la taille du secteur de secours mutuel dans le domaine financier? Combien de Canadiens sont concernés?

**M. Taylor:** Nous pensons que de 300 000 à 400 000 Canadiens sont concernés. Une façon de compter nos membres et de recenser le nombre total des certificats. Nous savons qu'il y a 419 000 certificats au Canada, au total, mais certaines personnes possèdent deux certificats.

Le chiffre total des actifs est d'environ 1,5 milliard de dollars. Les montants assurés, eux, avoisinent 8,5 milliards de dollars.

J'ai ici une liste des actifs et des montants assurés pour les principales sociétés du Canada, que je peux vous remettre.

**Le sénateur Stewart:** Ce serait utile.

Je comprends pourquoi les membres de l'ACTRA, ou de *Sons of Norway* ou de *Lutheran Life* voudraient se regrouper pour assurer certains services financiers. Mais est-ce que vous organisations membres offrent d'autres prestations encore à leurs membres, ou bien s'agit-il simplement d'une autre forme de services financiers fournis par une mutuelle?



[Text]

**Mr. Taylor:** I refer you to page 2 of Exhibit B of our brief, which exhibit is entitled "Showing the Fraternal Difference". I will take one society as an example. The exhibit reads as follows:

Members of the Knights of Columbus, the largest foreign fraternal benefit society operating in Canada, express their caring concern for others in local communities through activities ranging from food drives and fund-raising for soup kitchens to support for youth hockey teams, promotion of blood donor clinics, provision of gift rosaries for young people (and medallions for Canadian peace keepers) to volunteer visitations to senior homes and volunteer labor to refurbish churches and chapels. In 1993 alone, Knights in action contributed nearly seven million hours of volunteer service to good works and service activities in communities throughout Canada.

That is an example of what constitutes a large fraternal.

**Senator Stewart:** Does this activity draw in any way on the proceeds from the policy premiums or on the capital of the society?

**Mr. Taylor:** I cannot speak for every organization, but in the case of Lutheran Life, this activity comes from the proceeds of the premiums and the policies. We do not use surplus. We feel that if we use only surplus, it becomes a periphery type of thing. In the case of Lutheran Life, it is very important that the society is not merely an organization providing financial products, but that it provide total security through helping others at the grass roots level in the community.

**Mr. Heatley:** It is helpful to cleave to the idea of membership in the society as opposed to having a contractual relationship with a life insurance company. As a member of our society, you are assigned to one of our lodges, which we call a "court". In that court, you have social privileges. That court is involved in volunteer activities such as fund raising and organizing social events.

A member has fraternal benefits which are non-contractual in the sense that they come with the membership. Eligibility is spelled out, but the benefits are significant. They are part of your membership. They are not part of your insurance contract.

From this perspective, you see the substance of a fraternal benefit society as opposed to a life insurance company. There is a closeness and a bond.

**Senator Stewart:** What about ACTRA? What does it do for its members outside of life insurance and the like?

**Mr. Taylor:** We have the president of ACTRA right here.

**Mr. Bhoop Singh, Chairman, Legislative Sub-Committee, Canadian Fraternal Association and President, ACTRA Fraternal Benefit Society:** Apart from providing life insurance,

[Traduction]

**M. Taylor:** Je vous renvoie à la page 2 de l'Annexe B de notre mémoire, intitulé «À propos de la mutualité». Prenons, comme exemple, une société, Les Chevaliers de Colomb. Voici ce que dit l'annexe à leur sujet:

Les membres des Chevaliers de Colomb, la plus grande société étrangère de secours mutuel présente au Canada, manifestent leur préoccupation pour leurs concitoyens en organisant une foule d'activités, depuis les collectes d'aliments et de fonds pour les soupes populaires jusqu'au financement des équipes de hockey de jeunes, en passant par la promotion des collectes de sang, le don de chapelets aux jeunes (et de médallions pour les Casques bleus canadiens), les visites aux personnes âgées qui résident dans des foyers et le travail bénévole pour remettre à neuf des églises et des chapelles. Rien qu'en 1993, les Chevaliers ont consacré près de sept millions d'heures de bénévolat aux bonnes œuvres et à des services communautaires dans tout le Canada.

Voici un exemple de ce qu'est une grosse société de secours mutuel.

**Le sénateur Stewart:** Est-ce que ces activités sont financées de quelque façon par les revenus des primes d'assurance ou du capital de la société?

**M. Taylor:** Je ne sais pas s'il en est de même pour toutes les organisations, mais dans le cas de Lutheran Life, cette activité est financée par les revenus provenant des primes et des polices. Nous n'accumulons pas d'excédents. Nous pensons que si nous accumulons des excédents, cela devient quelque chose de périphérique. Dans le cas de Lutheran Life, il est très important que la société ne soit pas simplement une organisation offrant des produits financiers mais assure une sécurité totale en aidant les autres au niveau de la base, dans la collectivité.

**M. Heatley:** Il faut bien distinguer entre l'appartenance à l'une de nos sociétés et le simple lien contractuel avec une compagnie d'assurance-vie. En tant que membre de notre société, vous êtes intégré à l'une de nos loges, que nous appelons «cour». Dans cette cour, vous avez des privilèges sociaux. Cette cour entreprend des activités bénévoles telles que la collecte de fonds et l'organisation des rencontres.

Un membre bénéficie de prestations d'entraide qui sont non contractuelles en ce sens que le statut de membre y donne droit automatiquement. Il y a des conditions d'admissibilité, mais ces prestations sont importantes. Elles font partie du statut de membre et sont indépendantes du contrat d'assurance.

Dans cette optique, vous voyez la différence entre une société de secours mutuel et une compagnie d'assurance-vie. Il y a une proximité et un lien.

**Le sénateur Stewart:** Qu'en est-il de l'ACTRA? Que fait-elle pour ses membres, indépendamment de l'assurance-vie et de cette sorte de choses?

**M. Taylor:** Le président de l'ACTRA est ici même.

**M. Bhoop Singh, président, sous-comité législatif, président de la Société de secours canadienne, ACTRA Fraternal Benefit Society:** Outre l'assurance-vie, nous offrons également

## [Texte]

we also provide health and sickness benefits — extended health care, extended medicare, dental care and income replacement — for our members across the country.

We also provide a variety of fraternal benefits. Reference is made to some of them in our brief. We provide financial assistance to retired actors and writers in English-speaking Canada. We provide a lifetime benefit to members of ACTRA who are terminally ill with cancer. We provide tuberculosis benefits and things of that nature. Over the past four or five years, we have provided benefits in excess of \$1.2 million to \$1.4 million per year.

Senior members of ACTRA are exempt from paying certain premiums for their benefits. Once they qualify with the required years of membership in ACTRA, they are provided with extended health care premiums at no cost to themselves. Therefore, in the days that they are not working as actively as they were previously, they can continue to enjoy the benefits of medical facilities that are not paid for by Medicare. These are some of the things we provide for our actors and writers in this country.

**Senator Stewart:** The witnesses have demonstrated that we are not dealing with an ordinary type of financial institution.

**The Deputy Chairman:** I agree, sir. The big difference, as far as I see, between you and other insurance organizations which have appeared before us is that you are a non-profit organization.

You pay benefits to your contract holders, presumably along the terms of a contract and not out of the goodness of your heart. Is that the way it works, or is there a charitable element that is over and above any conditions in the contract?

**Mr. Taylor:** Yes. The term "benefit member" is used to describe those who might have a life insurance policy or life insurance certificate, annuity certificate, which states that you will receive certain benefits on the payment of certain premiums, just like a life insurance policy. There is the contract itself. However, over and above that, there are a number of benefits which various fraternal benefit societies offer. In our case, we offer scholarships to young people attending university.

**The Deputy Chairman:** No one pays a premium for this?

**Mr. Taylor:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** This comes out of the profits you make?

**Mr. Taylor:** That is correct.

**The Deputy Chairman:** Mr. Heatley, you brought up the question of the foresters taking over eight different fraternal organizations. When these were taken over were the members of those organizations assessed? I understand that you have the power to assess.

**Mr. Heatley:** Once the merger is completed, they become members of the Independent Order of Foresters, and at that point they are under our constitution and laws.

## [Translation]

des prestations de maladie (assurance-maladie complémentaire, assurance soins dentaires et perte de revenus) pour nos membres dans tout le pays.

Nous assurons également divers services de secours. Nous en mentionnons quelques-uns dans le mémoire. Nous apportons une aide financière aux acteurs et écrivains retraités dans le Canada anglophone. Nous versons des prestations du vivant des membres de l'ACTRA atteints de cancer incurable. Nous offrons une aide financière pour le traitement de la tuberculose et des choses de cette nature. Au cours des quatre ou cinq dernières années, nous avons versé chaque année entre 1,2 million et 1,4 million de dollars.

Les membres âgés de l'ACTRA sont exonérés de certaines primes pour leurs assurances. Une fois qu'ils ont le nombre voulu d'années d'appartenance à l'ACTRA, on leur offre l'assurance-maladie complémentaire sans qu'il leur en coûte rien. Ainsi, arrivés à un âge où ils ne travaillent plus aussi activement qu'auparavant, ils peuvent continuer à bénéficier des soins médicaux qui ne sont pas couverts par l'assurance-maladie d'État. Voilà donc certains des services que nous fournissons aux acteurs et écrivains de notre pays.

**Le sénateur Stewart:** Les témoins ont démontré qu'il ne s'agit pas, dans leur cas, d'une institution financière ordinaire.

**Le vice-président:** Je suis d'accord, monsieur. La grande différence, à mon sens, entre vous et les autres sociétés d'assurances qui ont comparu ici, c'est que vous n'avez pas de but lucratif.

Vous versez des prestations à vos assurés, sans doute conformément aux clauses d'un contrat et non pas par pure bonté de cœur. Est-ce que cela fonctionne, ou bien y a-t-il un élément de charité qui vient s'ajouter aux conditions du contrat?

**M. Taylor:** Oui. Le terme «membre prestataire» décrit ceux qui ont une police d'assurance-vie ou un certificat d'assurance-vie, un certificat de rente, indiquant qu'ils toucheront certaines prestations sur paiement de certaines primes, comme dans le cas d'une police d'assurance-vie ordinaire. Il y a donc le contrat lui-même. Cependant, en sus, les sociétés de secours mutuel offrent diverses autres prestations. Dans notre cas, nous versons des bourses d'études universitaires à des jeunes.

**Le vice-président:** Et personne ne paye de prime pour cela?

**M. Taylor:** C'est juste.

**Le vice-président:** C'est financé à partir de vos profits?

**M. Taylor:** C'est juste.

**Le vice-président:** Monsieur Heatley, vous avez mentionné que les forestiers ont pris le contrôle de huit organisations d'entraide différentes. Lorsque vous l'avez fait, est-ce que les membres de ces organisations ont été imposés? Je crois savoir que vous avez le pouvoir d'imposition.

**M. Heatley:** Une fois la fusion effectuée, ils deviennent membres de l'Ordre indépendant des forestiers, et à partir de là nos statuts s'appliquent à eux.



[Text]

**The Deputy Chairman:** I assume, perhaps incorrectly, that all fraternal organizations have the power to assess their members if they get into financial difficulties.

**Mr. Heatley:** I do not want to say that all eight of those amalgamations were as a result of financial difficulties.

**The Deputy Chairman:** Were some of them?

**Mr. Heatley:** The Canadian foresters situation certainly was, and those members were not assessed. The merger avoided the need for placing a lien on certificates.

**The Deputy Chairman:** You have the power to assess if one of these organizations gets into difficulty. For instance Lloyd's, which has the power to assess, is having a great deal of trouble right now getting assessments out of its members who, for various reasons, are not happy about having to contribute to the pot.

Have you had situations in any of your fraternal organizations where you have had to assess? If you have had these types of situations, how forthcoming were your members in recognizing their obligations?

**Mr. Heatley:** They have no choice. In this policyholder protection fund brief, I have set down a situation where IOF had its pre-1899 certificates inadequately priced, and it became a subject of serious concern for the Superintendent of Financial Institutions and with the Minister of Finance, but IOF did take the decision to put a lien on those certificates, and the members have no choice in the matter.

**The Deputy Chairman:** You went after your money?

**Mr. Heatley:** Certainly.

**The Deputy Chairman:** This committee has had discussions about co-insurance clauses, for instance. The government did not accept the recommendation that this committee made on co-insurance clauses because it felt that the average citizen is not too sure what a co-insurance clause is and certainly does not want to accept it and it is better that they just be insured 100 per cent.

What is the difference between that citizen and the member of your organization who buys a contract? Does he know that at some point or another, if things go wrong, you can come in and, as they do in Lloyd's, liquidate down to your cufflinks? Do they agree to this voluntarily knowing what they are entering into?

**Mr. Heatley:** Yes. A fraternal benefit society has what is known as an open contract, as opposed to the closed contract of a life insurance company. A life insurance company has the application and the policy and that is it. In the fraternal society there is also the by-laws and the maintenance of solvency provision. We can, in effect, open a contract, determine that the reserves are insufficient and put a lien on.

**The Deputy Chairman:** I am not criticizing at all the rules under which you operate. I was trying to get at the concept that the government does not think people can understand what a co-insurance clause is, yet 300,000 of your members understand

[Traduction]

**Le vice-président:** Je suppose, peut-être à tort, que toutes les organisations de secours mutuel ont le pouvoir d'imposer leurs membres si elles rencontrent des difficultés financières.

**M. Heatley:** Je n'ai pas dit que les huit fusions ont été le résultat de difficultés financières.

**Le vice-président:** Mais c'était le cas de certaines?

**M. Heatley:** C'était certainement le cas de Canadian Foresters, et ses membres n'ont pas été imposés. La fusion a évité la nécessité d'un prélèvement sur les certificats.

**Le vice-président:** Vous avez le pouvoir d'imposition si l'une de ces organisations se trouve en difficulté. Par exemple, Lloyd's, qui a ce pouvoir d'imposition, a bien du mal à faire rentrer les redevances de ses membres qui, pour diverses raisons, sont mécontents de devoir cotiser à la caisse commune.

Est-il arrivé à l'une de vos organisations de secours mutuel que vous ayez à procéder à une imposition? Dans l'affirmative, dans quelle mesure vos membres se sont-ils acquittés de leurs obligations?

**M. Heatley:** Ils n'ont pas le choix. Dans ce mémoire sur le fonds de protection des assurés, j'expose une situation où IOF avait mal fixé le prix de ses certificats antérieurs à 1899, ce qui a suscité la grave inquiétude du Surintendant des institutions financières et du ministre des Finances, mais IOF a décidé d'imposer un droit de rétention sur ces certificats et les membres n'ont pas de choix.

**Le vice-président:** Vous avez donc obtenu votre argent?

**M. Heatley:** Certainement.

**Le vice-président:** Notre comité avait envisagé des clauses de coassurance, par exemple. Le gouvernement n'a pas accepté notre recommandation à cet égard, considérant que le citoyen moyen ne sait pas trop ce qu'est une clause de coassurance et n'en veut certainement pas, si bien qu'il est préférable que l'assurance soit à 100 p. 100.

Quelle est la différence entre ce citoyen et le membre de votre organisation qui achète un contrat? Ce dernier sait-il que, si les choses tournent mal, vous pouvez venir lui saisir jusqu'à ses boutons de manchettes? En ont-ils conscience au moment de signer?

**M. Heatley:** Oui. Une société de secours mutuel a ce que l'on appelle un contrat ouvert, par opposition au contrat fermé d'une compagnie d'assurance-vie. Une compagnie d'assurance-vie détient la demande et la police, et c'est tout. Dans le cas d'une société mutuelle, il y a également les statuts et la clause de maintien de la solvabilité. Nous pouvons, dans la pratique, rouvrir un contrat, déterminer que les réserves sont insuffisantes et imposer le titulaire de la police.

**Le vice-président:** Je ne critique pas du tout les règles qui vous régissent. J'essaie simplement de me faire une idée. Le gouvernement affirme que les gens ne comprennent pas la notion de clause de coassurance, alors qu'il y a là 300 000 de vos



[Texte]

very well that if things go wrong you can come in and take their cars and houses and whatever else they have.

**Mr. Heatley:** We cannot do that.

**The Deputy Chairman:** How far can you go?

**Mr. Heatley:** It is not unlike a policy loan, except instead of the member applying for it, the member agrees in his application to be bound by the contract and the by-laws of the society. He agrees to this provision. It is very prominent in the certificate.

**The Deputy Chairman:** Fine.

**Mr. Taylor:** I believe your question is whether there is a limit.

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Mr. Taylor:** Rather than assess, we can have a lien against the policy. It would be very unlikely that the lien or assessment would be any greater than the amount of the policy.

**The Deputy Chairman:** Actually, I was a great advocate of co-insurance. I have said that the average citizen understands very well what co-insurance is. You have just proved to me that 300,000 of your members understand what an assessment is, and there is no great difference between an assessment and co-insurance. I was really trying to satisfy myself.

Thank you very much for a fine presentation. I am sure that we have all learned a great deal more about fraternal associations than we knew before.

**Senator John B. Stewart** (*Acting Chairman*) in the Chair.

**The Acting Chairman:** Our next witness is Lillian Morgenthau. Please proceed.

**Ms Lillian Morgenthau, President, Canadian Association of Retired Persons:** Thank you Senator Stewart. It is nice see you again.

I wish to thank you all for staying. Being the anchor speaker has pros and cons. The pro is that you are so tired that you will give me whatever I ask for. The con is that you will have to wait about another 20 minutes for lunch.

Thank you for inviting us to appear here before you. The Canadian Association of Retired Persons, CARP, is a national association with well over 200,000 members over the age of 50, retired and not. We act as the voice of older Canadians.

The majority of witnesses who have appeared before you have been either economics oriented or industry experts. CARP is here to voice the concerns of its members, who are all voters. Seven point one million Canadians are over the age of 50, and that is a good block of voters.

[Translation]

membres qui comprennent très bien que si les choses tournent mal vous pouvez venir saisir leur voiture et leur maison et tout ce qu'ils possèdent.

**M. Heatley:** Nous ne pouvons faire cela.

**Le vice-président:** Jusqu'où pouvez-vous aller?

**M. Heatley:** C'est un peu comme un prêt sur police, sauf qu'au lieu de le demander, le membre consent dans sa demande à respecter les clauses du contrat et les statuts de la société. Il souscrit à cette disposition. C'est inscrit en gros caractères sur le certificat.

**Le vice-président:** Bien.

**M. Taylor:** Votre question, je pense, était de savoir s'il y a une limite à cet engagement.

**Le vice-président:** Oui.

**M. Taylor:** Au lieu d'imposer un montant, nous pouvons enregistrer un droit de rétention sur la police. Il est très peu probable que le prélèvement ou la rétention soit supérieur au montant de la police.

**Le vice-président:** En fait, j'ai été un grand partisan de la coassurance. J'affirmais que le citoyen moyen comprend très bien ce qu'est la coassurance. Vous venez de me prouver que 300 000 de vos membres savent ce qu'est une contribution et il n'y a pas de grande différence entre une contribution et la coassurance. Je cherchais simplement cette confirmation.

Je vous remercie de votre excellent exposé. Je suis sûr que nous en savons tous maintenant beaucoup plus qu'auparavant sur les sociétés de secours mutuel.

**Le sénateur John B. Stewart** (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

**Le président suppléant:** Notre prochain témoin est Mme Lillian Morgenthau. Vous avez la parole.

**Mme Lillian Morgenthau, présidente, Association canadienne des personnes retraitées:** Je vous remercie, sénateur Stewart. C'est un plaisir que de vous revoir.

Je tiens à vous remercier tous de rester pour m'écouter. Il y a des avantages et des inconvénients à être le dernier intervenant. L'avantage est que vous êtes si fatigués que vous allez me donner tout ce que je demande. L'inconvénient est qu'il vous faudra attendre encore 20 minutes avant d'aller déjeuner.

Je vous remercie de votre invitation à comparaître. L'Association canadienne des personnes retraitées est une association nationale comptant beaucoup plus de 200 000 membres âgés de plus de 50 ans, retraités ou non. Nous sommes la voix des Canadiens âgés.

La majorité des témoins qui ont comparu ici étaient soit des économistes soit des experts du secteur des services financiers. Nous sommes plutôt venus pour formuler les préoccupations de nos membres, qui sont tous électeurs. Les Canadiens de plus de 50 ans sont au nombre de 7,1 millions, ce qui représente un nombre d'électeurs considérable.

[Text]

It may be insignificant to you that enough tellers are provided to seniors who do not use automatic machines but want a real live person, or that transaction costs rise from 30 cents to 35 cents, but these things are important and they emphasize the lack of service banks are giving. This submission is to remind senators that we the people are effected by your decisions.

We have attempted to address the report of developments in the financial services industry since financial sector legislative reform. As requested, we are offering our comments and our observations.

Our overall impression is that the focus of the report and the underlying legislative changes is to enhance profitability of financial corporations. We believe that a greater amount of attention should be paid to enhancing consumer service and protection.

The following comments are offered on a section-by-section basis.

We agree that rationalization has taken place in the deposit taking sector and may occur in the insurance industry. We are concerned that the concentration of power in these industries will, in the long run, negatively affect services to consumers generally and seniors in particular.

We are of the view that competition in the financial services industry is good for consumers, and our major concern is that competition is being reduced by the growing concentration of power in the industry. We agree that foreign competition is important and we feel that foreign banks should be encouraged to enter the Canadian marketplace while still retaining all the protection of our current system.

We do not agree that the reform has had a positive overall impact on the financial sector. It seems to us that the major effect has been that the big banks have simply absorbed the trust companies and investment dealers in Canada.

With regard to the importance of the financial sector in the larger economy, the report suggests that one reason for the importance of the financial services industry is that it employs 4 per cent of working Canadians. From our point of view, the financial peace of mind of over 1 million retirees depends on the safety and service which the industry offers. We believe that seniors represent the largest single group of depositors to the Canadian banking system and that their concerns should be foremost in the minds of legislators.

We agree that consumers have shifted away from deposits to other investment vehicles such as mutual funds. The major banks have moved to take control of this marketplace as well, and the expected development of having banks sell products of all mutual fund companies will enable banks to control them through the power of their distribution network.

[Traduction]

Il vous importe peut-être peu qu'il y ait ou non suffisamment d'employés de guichet dans les banques pour servir les personnes âgées qui ne veulent pas utiliser les guichets automatiques et préfèrent une personne en chair et en os, ou bien que les frais de transaction passent de 30 à 35 cents, mais ce sont là des choses importantes qui mettent en lumière l'insuffisance du service dans les banques. Nous voulons, dans cet exposé, rappeler aux sénateurs que nous, le public, sommes touchés par vos décisions.

Nous avons pris connaissance du rapport sur les développements intervenus dans le secteur des services financiers depuis la réforme législative. Ainsi que vous le demandiez, nous formulons donc nos avis et observations.

Notre impression d'ensemble est que le rapport et les modifications apportées aux différentes lois visent surtout à accroître les profits des établissements financiers. Nous pensons qu'il faudrait prêter une plus grande attention à l'amélioration du service au consommateur et à la protection de ce dernier.

Je vais répondre plus spécifiquement aux questions soulevées, point par point.

Nous avons effectivement constaté qu'une rationalisation est intervenue dans le secteur bancaire et qu'elle pourrait se produire également dans le secteur de l'assurance. Nous craignons que la concentration du pouvoir dans ces industries ait des conséquences négatives, à long terme, pour le service aux consommateurs en général et aux personnes âgées en particulier.

Nous pensons que la concurrence dans les services financiers est une bonne chose pour les consommateurs et notre grande crainte, c'est qu'elle ne soit réduite du fait de cette concentration. Nous considérons qu'il est important d'avoir une concurrence étrangère et qu'il faudrait encourager les banques étrangères à s'établir sur le marché canadien, tout en préservant toute la protection de notre système actuel.

Nous ne pensons pas que la réforme ait eu un effet d'ensemble positif sur le secteur financier. Il nous semble que le principal résultat a été que les grosses banques ont tout simplement absorbé les sociétés de fiducie et les courtiers canadiens.

Pour ce qui est de l'importance du secteur financier dans l'économie d'ensemble, le rapport indique que l'une des raisons de son importance est qu'il emploie 4 p. 100 des Canadiens actifs. À notre point de vue, la tranquillité d'esprit de plus de un million de retraités dépend de la sécurité et du service que le secteur financier offre. Les personnes âgées sont le groupe de déposants les plus importants dans le système bancaire canadien et leur intérêt devrait figurer au premier plan des préoccupations du législateur.

Les consommateurs ont effectivement opté en nombre croissant pour des instruments de placement autres que les seuls dépôts, tels que les fonds mutuels. Les grandes banques ont entrepris de conquérir également ce marché et s'il en résulte que les banques vendent les produits de tous les fonds mutuels, elles pourront contrôler également ce secteur grâce à la puissance de leur réseau de distribution.



## [Texte]

With regard to developments in the financial marketplace since 1992 as it concerns deposit taking institutions, as seniors we are opposed to the increasing concentration of power and service in the big banks. We are concerned that as size and power increases the banks will focus more on the multibillion dollar financing deals and on their own trading in securities and derivatives. Sometimes the results of this are huge losses such as were incurred at O&Y and Campeau Corporation, and such as experienced by the Barings Bank. Ultimately, the consumers who deal with the bank will wind up paying for them and will be nickled and dimed to death.

We would like a greater choice in the marketplace so that we have the option of dealing with smaller banks which have less grand schemes.

As the larger corporations try to make bigger profits on mega-deals, the importance of the senior consumer shrinks to an all-time low. This is reflected in less personal services and higher fees for the few services that are available.

As stated previously, our concern is that the legislation contributes to an environment which encourages greed and expansion. If the legislation did not encourage growth and expansion by takeover, then the six large domestic banks which lost \$6.9 billion in 1992, would not have been large enough to lend that amount, let alone lose it. One way or another, consumers ultimately pay for these mistakes.

There are standards in the insurance industry which restrict companies from certain types of high risk investments. If the financial environment is going to encourage such growth and recklessness, there must also be a control mechanism or publicity in order that the consumers can make informed choices.

We believe that the best solution, however, is one which increases domestic competition and slows the growth of large banking conglomerates before these institutions begin to exercise more influence if not indirect control over elected governments.

Your evidence that the trust and loan industry is now less than two-thirds of the size it will be at the beginning of 2002 is very frightening. If this trend continues, seniors will soon be deprived of what we consider an important alternative in terms of safety and service.

The fact that deposit taking institutions are relying more on service fees, commissions, profits from foreign exchange and their own trading activities instead of interest income is seen by seniors as a bad trend for the future. As our importance as depositors decreases, we see less service and higher costs in the future.

## [Translation]

Pour ce qui est de l'évolution du secteur bancaire depuis 1992, les personnes âgées sont opposées à la concentration croissante des pouvoirs et services aux mains des grandes banques. Nous craignons que, plus les grosses banques deviendront puissantes, et plus elles se concentreront sur les opérations de financement de plusieurs milliards de dollars et leurs opérations boursières, en spéculant sur les actions et produits dérivés. Il peut en résulter des pertes énormes, comme celles subies avec O&Y et Campeau Corporation, et comme celle essuyée par la banque Baring. En bout de course, ce sont les clients de la banque qui finiront par payer, à coups de majoration des frais de service.

Nous aimerions que le marché nous offre un choix, de façon à pouvoir opter pour des banques plus petites ayant des ambitions moins grandioses.

Du fait que les grandes banques cherchent à maximiser leurs profits avec des méga-transactions, le consommateur âgé compte de moins en moins pour elles. Cela se traduit par la réduction des services personnels et par des frais de service majorés pour les rares qui subsistent.

Ainsi que nous l'avons indiqué, notre préoccupation majeure est que la législation contribue à forger un environnement où seules comptent l'avidité et l'expansion. Si la législation n'encourageait pas la croissance et l'expansion par le biais de prises de contrôle, les six grandes banques nationales qui ont perdu 6,9 milliards de dollars en 1992 n'auraient pas eu l'envergure voulue pour prêter un tel montant, et encore moins le perdre. D'une manière ou d'une autre, c'est le consommateur en bout de chaîne qui paye pour ces erreurs.

Des normes sont imposées aux compagnies d'assurances qui restreignent leur latitude d'effectuer certains placements à haut risque. Si le cadre législatif va encourager dans le secteur financier une expansion aussi effrénée, il faut un mécanisme de contrôle ou une transparence suffisante pour que les consommateurs puissent faire leur choix en connaissance de cause.

Cependant, nous pensons que la meilleure solution est celle qui renforce la concurrence sur le marché national et ralentit la croissance des gros conglomerats bancaires avant que ces derniers n'acquiescent encore plus d'influence auprès des gouvernements, ou même les contrôlent indirectement.

Lorsque vous annoncez que le secteur des sociétés de fiducie et de prêt n'a pas encore atteint les deux tiers de la taille qu'il occupera au début de 2002, cela nous paraît effrayant. Si cette tendance se poursuit, les personnes âgées seront bientôt privées de ce que nous considérons comme d'un choix très important du point de vue de la sécurité et du service.

Le fait que les établissements de dépôts tirent leurs bénéfices davantage des frais de service, des commissions, des opérations de change et de leurs propres activités boursières au lieu des intérêts perçus est considéré par les personnes âgées comme pernicieux. Au fur et à mesure que notre importance en tant que déposants diminue, les services offerts diminuent et les frais infligés augmentent.



## [Text]

With regard to the Competition Act and possible review by the Bureau of Competition, we feel that, given the importance of the industry, the benchmarks below which a review is considered unnecessary are too low. We are concerned that a financial institution would begin to have an unhealthy influence over government long before it controlled a 35 per cent market share.

Although the report refers to the difficulty of making an assessment on the longer term implications of rationalization, the report nevertheless concludes that there has been no immediate decrease in competition. We disagree. We believe that from a consumer's point of view there has been a noticeable decrease since 1992.

Although the implications of the rationalization may be difficult to determine, we encourage the study to be undertaken before we go so far down this path that a return to pre-1992 style service is difficult or impossible.

I was listening to the other witnesses speaking about how you stop something once it starts to roll. That is the case here. It is impossible to return to pre-1992 service.

The report suggests that the growth areas for deposit taking institutions will be in non-core areas such as mutual funds, wealth management and investment counselling.

We have many concerns regarding the ability of banks to counsel people on investments in mutual funds and other investment vehicles. Reports from both the United States and Canada indicate that banks do a poor job of counselling in over-the-counter transactions. For example, the recent wave of redemptions from bank mutual funds have led to heavy losses for individual clients, in many cases seniors.

On the matter of insurance companies, we understand that overcapacity exists in the life insurance area. We believe that normal rationalization within the insurance industry itself will bring the balance between suppliers and users back to equilibrium.

We are concerned that the entry of big banks with their strong distribution network will cause the demise of many insurance companies which could survive a rationalization within the insurance industry itself. Cheaper rates will be used to get policies and then, when competition is removed, rates will skyrocket and options will not be available.

We are concerned that as this rationalization takes place in the insurance industry, depositors' assets and life insurance coverage may be affected. Can the government guarantee that Canadians will be protected during this process, or is further legislation required?

With regard to investment dealers, we are concerned about confidentiality and conflict of interest as banks move away from their traditional interest income base to an income based on brokerage fees and commissions.

## [Traduction]

Pour ce qui est de la loi sur la concurrence et les décisions d'intervention du Bureau de la concurrence, nous pensons que le seuil d'intervention du Bureau est trop élevé, vu l'importance du secteur des services financiers. Nous pensons qu'un établissement bancaire aura une influence malsaine sur le gouvernement bien avant que sa part du marché atteigne 35 p. 100.

Bien que le rapport fasse état de la difficulté à évaluer les répercussions à plus long terme de la rationalisation, il conclut néanmoins qu'il n'y a pas eu de recul immédiat de la concurrence. Nous ne sommes pas d'accord. Nous pensons que, du point de vue consommateur, il y a une baisse notable de concurrence depuis 1992.

Bien que les conséquences de la rationalisation puissent être difficiles à déterminer, nous préconisons qu'une étude soit entreprise avant que l'on se soit engagé si loin sur cette voie qu'un retour au service du type antérieur à 1992 devienne difficile ou impossible.

J'ai écouté les autres témoins lorsqu'ils parlaient de la difficulté à arrêter une évolution une fois qu'elle est lancée. C'est le cas ici. Il est impossible de revenir au service antérieur à 1992.

Le rapport indique que les domaines de croissance des établissements de dépôts se situeront dans les services périphériques tels que les fonds mutuels, la gestion de patrimoine et le conseil de placement.

Nous formulons des réserves quant à la capacité des banques à conseiller leurs clients en matière de placement dans des fonds mutuels et autres instruments de placement. Des rapports émanant tant des États-Unis que du Canada, montrent que les banques offrent de piètres conseils dans les transactions au comptoir. Par exemple, la vague récente de retrait des fonds mutuels bancaires a signifié de lourdes pertes pour des clients individuels, bien souvent des personnes âgées.

Pour ce qui est des compagnies d'assurance, nous pensons qu'il existe actuellement une surcapacité dans le domaine de l'assurance-vie. Nous pensons que la rationalisation normale au sein du secteur de l'assurance va rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande.

Nous craignons que l'irruption des grandes banques, avec leur gros réseau de distribution, n'entraîne la disparition de nombreuses compagnies d'assurances qui pourraient survivre à une rationalisation au sein du secteur de l'assurance lui-même. Les banques utiliseront des réductions de tarif pour évincer leurs concurrents, ensuite de quoi on verra les tarifs exploser et le nombre d'options se réduire.

Nous craignons que cette rationalisation survenant dans le secteur de l'assurance ne mette en danger les avoirs des déposants et la couverture d'assurance des détenteurs de police. Le gouvernement peut-il garantir que les Canadiens seront protégés durant ce processus, ou bien faut-il renforcer la législation?

Pour ce qui est du courtage, nous craignons la perte de confidentialité et les conflits d'intérêt, face à cette tendance des banques à moins compter sur les revenus d'intérêt traditionnels et à privilégier les droits et commissions de courtage.

[Texte]

Traditionally, seniors have relied on their bankers for investment advice. We are concerned that bankers may be tempted to place seniors in inappropriate investments to increase commissions and investment counselling fees.

Because the banks know which seniors have the money, they may be tempted to place too much marketing pressure on a fairly small group of seniors who will have no independent source to turn to for balanced advice.

With regard to Canadian institutions abroad and foreign institutions at home, we note with concern your statistics that foreign bank assets have been growing, but relative to the domestic banks, the foreign presence has been diminishing over the past two years.

We consider this to be further evidence that we are in a trend that will lead to greater and greater concentration of power in the hands of fewer and fewer players. In the early stages of this concentration of power we may see more competition, but this will only be part of the overall strategy to squeeze out the smaller players. Our major concern is that after the smaller players disappear, there will be a noticeable drop in service accompanied by substantially higher costs.

A good example of long-term deterioration of service accompanied by steadily increasing costs is the Canadian post office, which operates as a monopoly. Here we have seen service go from twice a day delivery to the present system. This has been accompanied by increases in costs which are in excess of inflation during the same period. If too much power is concentrated in the hands of a few banks, a similar deterioration of service will probably result. A little bit of power is a dangerous thing. A great deal of power leads to catastrophe.

The power of the banks is monumental. They have so much money at their command, they can do as they wish. They may not put morality or loyalty to their depositors first.

With regard to clearing and settlement, we accept the inevitability of more advances in technology. The problem, from the point of view of seniors, is that many electronic advances are not user friendly to seniors.

Many seniors left the work force before computers became common place and these individuals want and need face-to-face contact for their banking arrangements.

It appears that the banks, in their efforts to encourage the use of new technology, make face-to-face service prohibitively expensive. In effect, we are being penalized for not being computer literate. As banking power is consolidated, we will have fewer and fewer choices if we choose financial institutions which place more emphasis on face-to-face service. Banks were created as safe places for depositors to earn interest on their deposits. It seems that banks are anything but this today.

[Translation]

Les personnes âgées ont coutume de se tourner vers leurs banquiers pour obtenir des conseils de placement. Nous craignons que les banquiers soient tentés de faire réaliser des investissements inappropriés à ces personnes pour accroître leurs commissions et leurs frais de conseil en placements.

Du fait que les banques savent quelles personnes âgées ont de l'argent, elles peuvent être tentées de faire peser une trop grande pression commerciale sur un groupe relativement restreint de personnes âgées qui n'auront pas de conseiller indépendant vers qui se tourner pour obtenir des avis pondérés.

Pour ce qui est des établissements canadiens à l'étranger et des établissements étrangers chez nous, nous sommes alarmés par vos chiffres montrant que les avoirs à l'étranger des banques augmentent, mais que la présence de banques étrangères mesurée par rapport au poids des banques nationales est en recul depuis deux ans.

Nous y voyons un indice de plus d'une tendance à la concentration croissante des pouvoirs aux mains d'un nombre toujours plus restreint de banques. Dans les premières phases de cette évolution, la concurrence augmente peut-être, mais cela ne sera qu'un élément d'une stratégie globale visant à évincer les petits établissements. Notre grande crainte est qu'une fois ces derniers disparus, on assistera à une baisse sensible des services, accompagnée d'une majoration substantielle des prix.

Un bon exemple de la détérioration à long terme du service doublée d'une majoration continue des coûts est le service postal canadien, qui possède un monopole. Nous avons vu disparaître la distribution du courrier deux fois par jour. Cela s'est accompagné de hausses de prix plus rapides que l'inflation. Si un trop grand pouvoir est concentré aux mains de quelques banques, il en résultera probablement une détérioration similaire du service. Le pouvoir, même à petites doses, est une chose dangereuse. Beaucoup de pouvoirs conduit à la catastrophe.

Le pouvoir des banques est monumental. Elles disposent de tellement d'argent qu'elles peuvent faire ce que bon leur semble. Elles pourraient bien ne pas privilégier la moralité ou la loyauté à l'égard de leurs déposants.

Pour ce qui est des règlements et paiements, nous convenons que de nouvelles avancées technologiques sont inévitables. Le problème est que bon nombre des nouvelles techniques électroniques ne sont pas conviviales pour les personnes âgées.

Un grand nombre des personnes âgées ont cessé de travailler avant que l'ordinateur se répande et ces personnes veulent et ont besoin de contacts personnels pour effectuer leurs opérations bancaires.

Il apparaît que les banques, pour encourager leurs clients à utiliser les technologies nouvelles, poussent le prix du service personnel à un niveau prohibitif. Cela revient à nous pénaliser pour notre manque de familiarité avec l'informatique. Au fur et à mesure de la concentration dans le secteur bancaire, nous disposerons de choix plus réduits si nous optons pour des institutions financières accordant une plus grande importance au service personnel. Les banques ont été créées comme endroits sûrs



## [Text]

With regard to evaluating financial reform, we believe that consumers should be benefitted by increasing competition and the variety of services offered by financial institutions.

The report notes concern regarding the potential of cross ownership to adversely impact competition by increasing concentration. However, the report appears to accept the belief that these fears are unfounded.

We do not agree. It is noted that most new services result from new advances in technology or market forces other than safe financial reform.

We hope the report is correct in its conclusion that there will be a greater positive impact on competition than has been seen to date.

We believe that a very thorough assessment of competitiveness should be carried out before it is too late to save the medium-sized players in the industry.

With regard to enhancing protection for depositors and policy holders, we agree with the report's example of the potential benefit resulting from a bank being able to run a failing trust company as a going concern, thereby maximizing the value of the good will and reputation of the trust company.

On the other hand, if the takeover target is quite attractive, this option could, in some circumstances, make the acquiring bank less willing to provide financial support to help a struggling institution solve its own problems.

We believe that the Office of the Superintendent of Financial Institutions should take a very proactive role in educating consumers, particularly seniors. It is not enough to rely on the offending institution to inform the consumer of his or her rights of appeal or rights to have the complaint investigated by them. OSFI, or another board set up for this purpose, should be active in informing seniors of alternatives to high tech banking, discounts or higher interest rates which may be available to seniors.

In strengthening the competitive position of our financial institutions, the report mentions that slow growth or even erosion of core markets for both deposit takers and insurers is largely offset by a gain by other smaller players in the industry such as mutual funds and investment brokers.

We fail to see how overall competitiveness has been increased by strengthening the banks at the expense of other institutions. The report indicated that the banks are now bigger; they have all established trust company operations and are starting to move into the insurance area. However, the services they can now offer were previously offered by a multitude of smaller financial organizations. To our knowledge, there is no new net increase in services

## [Traduction]

où les déposants peuvent gagner des intérêts sur leurs dépôts. Les banques aujourd'hui sont loin de jouer ce rôle.

Pour ce qui est de l'évaluation de la réforme financière, nous pensons qu'il faut protéger les consommateurs en intensifiant la concurrence et en augmentant la variété des services offerts par les institutions financières.

Le rapport exprime la crainte que la propriété croisée ne nuise à la concurrence en favorisant la concentration, mais conclut que cette crainte n'est pas fondée.

Nous ne sommes pas de cet avis. La plupart des services nouveaux sont le fruit de technologies nouvelles ou de forces du marché plutôt que d'une réforme financière prudente.

Nous espérons que cette conclusion du rapport est juste et qu'il y aura un effet positif plus grand sur la concurrence que ce que nous avons vu jusqu'à présent.

Nous croyons qu'il y a lieu de procéder à une évaluation rigoureuse du degré de concurrence avant qu'il ne soit trop tard pour sauver les banques de taille moyenne.

Pour ce qui est de la protection des déposants et des assurés, nous convenons qu'il y a un avantage potentiel à permettre à une banque de gérer une société de fiducie en difficulté à titre d'entreprise active, protégeant ainsi la clientèle et la réputation de cette dernière.

En revanche, si la cible d'une telle prise de contrôle offre des attraits, cette possibilité pourrait, dans certains cas, faire en sorte que la banque acheteuse soit moins disposée à offrir un soutien financier pour aider l'établissement en difficulté à résoudre lui-même ses problèmes.

Nous pensons que le Bureau du surintendant des institutions financières devrait jouer un rôle très dynamique en matière d'éducation des consommateurs, et particulièrement des personnes âgées. Il ne suffit pas de s'en remettre aux établissements eux-mêmes pour informer les consommateurs de leur droit d'appel ou de leur droit à une enquête sur leurs doléances. Le BSIF, ou quelque autre organisme créé à cette fin, devrait activement informer les personnes âgées des solutions de rechange ou services bancaires à haute technologie, des prix réduits ou des taux d'intérêt supérieurs qui peuvent leur être offerts.

Sur le plan du renforcement de la concurrence entre nos institutions financières, le rapport mentionne que la stagnation ou même l'érosion des marchés centraux tant des banques que des compagnies d'assurances est largement compensée par les gains d'autres petits intervenants sur le marché tels que les fonds mutuels et les courtiers en placement.

Nous ne voyons pas en quoi le degré de concurrence d'ensemble aura été accru par le renforcement des banques au détriment d'autres établissements. Le rapport indique que les banques ont aujourd'hui une envergure plus grande; toutes se sont dotées de filiales de fiducie et commencent à offrir des assurances. Cependant, les services qu'elles peuvent aujourd'hui offrir étaient précédemment dispensés par une multitude de petites organisa-



## [Texte]

to the consumer. In the future we will see dictated rates because competition will be eliminated.

In regard to laying the groundwork for harmonization discussions with the provinces, we encourage efforts to harmonize federal and provincial relations and to minimize any unnecessary or counter-productive regulations.

The supervisory system and related issues in the report indicate that in addition to the supervisory issues the government has been reviewing issues related to depositor and policyholder protection. This is of great importance to seniors and we hereby request a copy of the policy proposals which will be released later this year. At that time we would like an opportunity to provide our comments and input.

Looking ahead to 1997, CARP welcomes the opportunity to participate and to inform the Senate committee of the interest and concerns of our members.

The privacy and confidentiality of customer information is one area mentioned where regulations are not in place.

As mentioned previously, this is an area of significant concern to CARP because some of our members are more vulnerable to overzealous employees who might use confidential information to target a senior and then recommend some inappropriate change to their financial affairs. Banks must not be allowed to access their list of depositors or any information about their depositors for brokerage or insurance areas of the bank.

This is an area which has not been looked into. Privacy concerning your bank balance is not open for discussion and certainly should not be open to any other branches of the banks.

Concerns have been expressed in this area and we echo those concerns. We would like to see and have an opportunity to comment on the draft of the model standard prepared under the auspices of the CSA which is expected before the end of 1995.

We are in complete agreement that the 1997 review should focus more on the consumer orientation of the legislation. We agree with the suggestion that the legislation could do more to address the relationship between federal financial institutions and consumers. The report points out that financial institutional legislation in some other industrialized countries focuses more on this type of issue. We agree that the role of the federal Superintendent of Financial Institutions seems to be focused too narrowly on the solvency issue and too little on the consumers' rights issues.

In conclusion, we hope that the report is correct in its assumption that the legislation provides a framework for more financial products and services and sounder financial institutions. However, we have grave concerns that the main beneficiaries are

## [Translation]

tions financières. À notre connaissance, il n'y a pas d'augmentation nette des services aux consommateurs. À l'avenir, les tarifs nous seront dictés par les grandes banques parce que leurs concurrents auront été éliminés.

Pour ce qui est de préparer le terrain à des négociations en vue de l'harmonisation avec les provinces, nous souscrivons à tous les efforts visant à harmoniser les législations fédérale et provinciales et à minimiser toute réglementation inutile ou gênante.

Le rapport indique que, outre les questions de supervision, le gouvernement se penche sur la protection des déposants et des assurés. C'est là d'importance primordiale pour les personnes âgées et nous souhaitons recevoir le texte des propositions qui seront rendues publiques dans le courant de cette année. Nous souhaitons la possibilité de faire entendre notre point de vue le moment venu.

En prévision des éventuelles modifications de 1997, l'ACSF souhaite la possibilité de participer aux discussions et d'informer le comité sénatorial des préoccupations et intérêts de ses membres.

La protection de la vie privée et la confidentialité des renseignements sur les clients constituent un domaine où la réglementation laisse à désirer.

Ainsi que nous l'avons mentionné, c'est là un grand sujet de préoccupation pour notre association car certains de nos membres sont plus vulnérables aux pressions d'employés excessivement zélés qui pourraient utiliser les renseignements confidentiels pour faire pression sur une personne âgée et leur vendre des produits financiers. Les banques ne doivent pas être autorisées à utiliser leur liste de déposants ou tout autre renseignement sur leurs déposants aux fins de leurs services de courtage ou d'assurance.

C'est là un aspect qui a été négligé. La confidentialité du solde bancaire devrait être absolue et ce renseignement ne devrait certainement être communiqué à aucun autre département des banques.

Des préoccupations ont été exprimées à cet égard et nous nous en faisons l'écho. Nous aimerions la possibilité d'exprimer notre avis sur l'ébauche de normes rédigée sous les auspices de l'Association canadienne de normalisation et qui devrait être prête avant la fin de l'année.

Nous souscrivons totalement à ce que la révision de 1997 mette davantage l'accent sur la protection du consommateur. Nous convenons que la législation pourrait faire plus sur le plan des relations entre les institutions financières fédérales et les consommateurs. Le rapport indique que la législation de certains autres pays industrialisés met davantage l'accent sur cet aspect. Nous pensons, nous aussi, que le rôle du surintendant des institutions financières semble privilégier excessivement la question de la solvabilité et insuffisamment les droits des consommateurs.

En conclusion, nous espérons que l'affirmation du rapport voulant que la législation établisse un cadre dans lequel davantage de produits et services financiers pourront être offerts et où les institutions financières pourront devenir plus solides. Cependant,

[Text]

the big banks and that the consumer, particularly the senior consumer, will be worse off in this new environment.

We note that the Department of Finance is looking forward to broad consultation and we hope to participate.

In closing, I should like to comment that you, the senators, can present unbiased and effective legislation, even crossing political lines, for the benefit of Canada and Canadians.

You need not worry about being elected. You can express opinions that will continue to make our country the best place in the world to live. I look forward to you protecting the "little person".

**The Acting Chairman:** Thank you very much.

**Senator Angus:** Thank you, Ms Morgenthau. Congratulations on a good presentation. We take particular note of your closing comments. I sit beside my colleague from the Liberal side here. We are all one big happy family.

**Ms Morgenthau:** You are very much like CARP. CARP takes no money from the government. It is neutral. It can say what it wants, and it does. I have great faith in you.

Where are the female senators?

**Senator Angus:** Several lady senators are members of this committee. Senator LeBreton and Senator Hervieux-Payette are both sensitive to the issues in which CARP is interested.

In another world I am the president of a home for senior citizens, and have been since 1962. Therefore, I have sympathy and an understanding of the issues which are of concern to your association.

In the presentation today, however, I did not find too much sweetness and light in your review of the 1992 reforms.

First, have any good aspects resulted from those reforms, from your point of view?

**Ms Morgenthau:** We agree with some of the things which you have put into this review. Please understand that we are not against banks.

**Senator Angus:** These banks are very sensitive. They keep telling us that everyone is bashing them.

**Ms Morgenthau:** That is not true. There was a clip on the television news stating that a Chicago bank has now instituted a \$3 charge for the services of a teller. We are afraid that these institutions, which have all this power and money, may do what they did in the past and lose hundreds of millions of dollars simply because they want to be out in the interglobal society.

Canada has a population of only 28 million. We will not be the "big gun" out there. We certainly want to be part of the interglobal scene, but we want Canadians to have options. If we make our banks, which are certainly good banks, so powerful that they become unmindful of the ordinary person who deposits

[Traduction]

nous craignons que les grands bénéficiaires en soient les grosses banques et que le consommateur, particulièrement le consommateur âgé, soit le perdant dans ce nouvel environnement.

Nous avons pris note de ce que le ministère des Finances souhaite procéder à une large concertation et nous espérons pouvoir y participer.

Pour terminer, je dirais que vous, les sénateurs, pouvez proposer des mesures impartiales et efficaces, indépendamment des clivages politiques, dans l'intérêt du Canada et des Canadiens.

Vous n'avez pas à vous inquiéter de vous faire élire. Vous pouvez exprimer des opinions qui feront que notre pays reste celui du monde où il fait le mieux vivre. Nous attendons de vous que vous protégiez les «petits».

**Le président suppléant:** Merci beaucoup.

**Le sénateur Angus:** Je vous remercie, madame Morgenthau, et vous félicite de cet excellent exposé. Nous avons particulièrement relevé votre mot de conclusion. Je suis assis à côté de mon collègue libéral. Nous formons tous une grande famille.

**Mme Morgenthau:** Vous ressemblez beaucoup à l'ACSF. Notre association ne reçoit pas d'argent du gouvernement. Elle est neutre. Elle peut dire ce qu'elle veut, et elle ne s'en prive pas. Je vous fais pleinement confiance.

Où sont mesdames les sénateurs?

**Le sénateur Angus:** Plusieurs dames sénateurs sont membres de ce comité. Le sénateur LeBreton et le sénateur Hervieux-Payette sont toutes deux sensibles aux questions qui intéressent l'ACSF.

Indépendamment de mes fonctions de sénateur, je suis président d'un foyer de personnes âgées depuis 1962. Je comprends donc parfaitement les questions qui préoccupent votre association.

Cependant, je n'ai guère décelé dans votre exposé d'aujourd'hui d'optimisme dans votre appréciation des réformes de 1992.

Est-ce que ces réformes comportent, à votre avis, quelques aspects positifs? Ce sera ma première question.

**Mme Morgenthau:** Nous sommes d'accord avec certaines des choses que vous avez incluses dans cette réforme. Ne croyez pas que nous soyons adversaires des banques.

**Le sénateur Angus:** Les banques sont très chatouilleuses. Elles n'arrêtent pas de nous dire que tout le monde leur tape dessus.

**Mme Morgenthau:** Ce n'est pas vrai. Nous avons vu dans les informations télévisées qu'une banque de Chicago a maintenant instauré un droit de 3 dollars pour les services d'un employé de guichet. Nous craignons que ces banques, qui ont tout le pouvoir et l'argent, recommencent ce qu'elles ont fait par le passé et perdent des centaines de millions de dollars simplement parce qu'elles veulent avoir une présence planétaire.

Le Canada n'a qu'une population de 28 millions d'habitants. Nous ne ferons jamais partie des «gros calibres». Nous voulons certes avoir une envergure internationale, mais nous voulons que les Canadiens aient des choix. Si nous laissons nos banques, qui sont certainement de bonnes banques, devenir si puissantes



[Texte]

their money with them, then we are doing a disservice to the Canadian population. The five or six big banks in Canada have provided a solid backing for our depositors.

Let us take Dome for example. Dome was bankrupt. A politician in B.C. said that because Dome is bankrupt, then CIBC is bankrupt, and that started a real brouhaha. The government immediately said, "We are backing Dome", but it was not backing DOLE, it was backing the banks. That is fine because we have to have stability, but it may have been just as good to have backed some of the large trust companies in order that their depositors would not be so distressed.

By making some things too large, we will lose control. When institutions become that large, they will begin to tell the government what to do. That is not what we want. Politicians are elected by the people and the people should be able to exercise their opinion. We need a balance in order that the people are not pushed by tremendously powerful sources.

I am not against banks. I simply believe that we should keep everything a little more in balance.

**Senator Angus:** That clarification is helpful.

One of the elements which has allegedly been emerging from the reforms, and indeed was an underlying intention of the reforms, was to provide the option for one-stop shopping for the "little person" to which you referred in your brief. We find that the big, powerful interests do not want one-stop shopping. They like the specialization in insurance, commercial interests, and so on.

Is there something there for the people you represent in one-stop shopping, or not?

**Ms Morgenthau:** When a person goes to a bank and gets a loan and then is asked to take out an insurance policy, that is not one-stop shopping; that is one-stop pressure.

I see that you are smiling.

**Senator Angus:** This is not the first time we have talked about this. I want to know whether there are any good parts to it.

**Ms Morgenthau:** We should not have that kind of thing. For example, many people do not shop in large department stores anymore. They prefer to go to smaller stores where the service is great. The large department stores provide one-stop shopping, but there is no one to serve you.

One-stop shopping in a bank is an idea, but it is not the right service for everyone. It can be intimidating.

**Senator Angus:** Department stores were not the product of government regulation or reform. That concept was consumer or market driven. Great changes are occurring in the world. One of our roles is to ensure that no one gets lost in the shuffle or hurt in the process of adaptation to these big changes, and we are mindful of that.

[Translation]

qu'elles ne se préoccupent plus de la personne ordinaire qui dépose son argent chez elles, alors c'est rendre un mauvais service à la population canadienne. Les cinq ou six grandes banques canadiennes ont donné un solide soutien à nos déposants.

Prenons, par exemple, l'affaire de Dome. Dome était en faillite. Un politicien de Colombie-Britannique a déclaré que, puisque Dome est en faillite, la CIBC l'est aussi, et cela a causé tout un charivari. Le gouvernement est immédiatement intervenu pour appuyer Dome, mais il ne soutenait pas Dome, il soutenait les banques. C'est très bien parce que nous avons besoin de stabilité, mais il aurait été tout aussi bon de soutenir certaines des grandes sociétés de fiducie et prévenir la détresse de leurs déposants.

Nous perdons le contrôle si nous laissons les choses grossir démesurément. Lorsque les banques deviennent si puissantes, elles commencent à vouloir dire au gouvernement quoi faire. Ce n'est pas bon. Les politiciens sont élus par le peuple et le peuple doit pouvoir donner son opinion. Il faut un équilibre afin que les citoyens ne se fassent pas bousculer par des entreprises aux pouvoirs énormes.

Je ne suis pas contre les banques. Je pense simplement qu'il faut garder un certain équilibre.

**Le sénateur Angus:** Cette précision est utile.

L'un des éléments qui a censément émergé des réformes, et qui était en fait l'un des objectifs sous-jacents, était de donner aux «petits» dont vous parlez dans votre mémoire la possibilité d'un service à guichet unique. Nous constatons que les grosses sociétés financières ne veulent pas du guichet unique. Elles aiment la spécialisation dans l'assurance, les prêts commerciaux, et cetera.

Est-ce que le guichet unique présente quelque intérêt pour la catégorie de personnes que vous représentez, ou bien pas du tout?

**Mme Morgenthau:** Lorsqu'une personne va à la banque pour obtenir un prêt et qu'on lui demande de signer une police d'assurance, ce n'est pas du service à guichet unique, c'est de la pression à guichet unique.

Je vois que vous souriez.

**Le sénateur Angus:** Ce n'est pas la première fois que l'on nous dit cela. J'aimerais savoir s'il y a des aspects positifs à cela.

**Mme Morgenthau:** Cela ne devrait pas exister. Par exemple, beaucoup de gens ne vont plus dans les grands magasins à rayons. Ils préfèrent les petites boutiques où le service est excellent. Les grands magasins à rayons multiples offrent le comptoir unique, mais il n'y a personne derrière le comptoir pour vous servir.

Le guichet unique dans les banques est une idée, mais ce n'est pas ce qu'il faut à tout le monde. Cela peut être intimidant.

**Le sénateur Angus:** Les magasins à rayons n'étaient pas le résultat d'un règlement ou d'une réforme gouvernementale. C'est une idée qui s'est répandue sous l'influence du consommateur ou du marché. De grandes mutations sont en cours dans le monde. Notre rôle consiste à faire en sorte que nul ne soit oublié ou pénalisé dans le processus d'adaptation à tous ces grands changements.



[Text]

You emphasized the need for a safe place for seniors to place their money and receive interest, but a lot of instruments have grown up, including the good old-fashioned Canada Savings Bonds, GICs and so on, which offer equal protection.

**Ms Morgenthau:** I have yet to go to a teller that they have not suggested that I put my money into a GIC or some such thing. They never suggest that I deposit my money into a seniors' account in order to earn more interest. There are posters all over the banks, and not one of them says anything about a seniors' account.

**Senator Angus:** Some of these people should take note of that.

**The Acting Chairman:** At the end of your statement you say that some of your members are "vulnerable to overzealous employees who might use confidential information to target a senior and then recommend some inappropriate change to their financial affairs."

I have been told that sometimes people — not necessarily seniors — get phone calls with regard to different financial instruments that they have with a bank. The caller will say something like this: "We know that you have this registered retirement savings plan and this other plan. Is this all you have? We would like to put a package together for you."

Ms Morgenthau, have you had any such personal experience or has your organization heard of instances such as that?

**Ms Morgenthau:** I get calls like that all the time, and I also receive information in the mail from many banking institutions promoting retirement seminars, GICs, and anything you can possibly imagine.

**The Acting Chairman:** Is this based on information which they have about your financial assets?

**Ms Morgenthau:** Absolutely. These letters begin, "Dear Customer", or "Dear Member of our Bank", "Dear Member of our Trust Company", or whatever. You are always a member of that particular bank or trust company. That is how they get your name. That is an invasion of privacy. If you allow banks to get into insurance, there will be referrals. Even though there is legislation against it, some way or another the people on their roster will be approached.

Many of the different types of financial institutions that were around are gone because the banks decided that they wanted to do more in mortgaging and financial lending. The option that you had previously is gone. I have great fears that we will have less options, when in fact we should have more options.

To me, privacy is very important. CARP does not give out its membership lists, as do many associations. We could make a fortune selling our lists. We do not do that because they are private. Privacy is something about which you should be credible.

[Traduction]

Vous avez souligné la nécessité d'un lieu sûr où les personnes âgées puissent placer leur argent et toucher des intérêts, mais toutes sortes d'instruments ont vu le jour qui offrent une protection égale, ne serait-ce que les bonnes vieilles obligations d'épargne du Canada, les certificats de placement garanti, et cetera.

**Mme Morgenthau:** Je n'ai encore jamais vu un employé de banque qui ne m'ait pas recommandé de placer mon argent dans un CPG ou quelque chose du genre. Il ne me suggère jamais de placer mon argent dans un compte de personne âgée pour toucher des intérêts supérieurs. La banque est couverte d'affiches mais pas une seule ne parle des comptes de personnes âgées.

**Le sénateur Angus:** Il serait bon de le signaler à certaines de ces banques.

**Le président suppléant:** À la fin de votre exposé vous avez dit que certains de vos membres sont «vulnérables face à des employés excessivement zélés qui pourraient utiliser des renseignements confidentiels pour faire pression et recommander certains placements inappropriés».

On m'a dit que des gens (pas nécessairement des personnes âgées) reçoivent parfois des appels téléphoniques concernant divers instruments financiers qu'ils ont dans une banque. La personne au bout du fil dit quelque chose du genre: «Nous savons que vous avez ce régime d'épargne-retraite et tel autre régime. Est-ce tout ce que vous avez? Nous aimerions vous faire une proposition d'ensemble».

Cela vous est-il jamais arrivé personnellement, madame Morgenthau, ou bien votre organisation a-t-elle entendu parler de cas de ce genre?

**Mme Morgenthau:** Je reçois des appels de ce genre sans cesse et je reçois également du courrier émanant de nombreuses banques offrant des séminaires aux retraités, des certificats de placement garanti et tout ce que vous pouvez imaginer.

**Le président suppléant:** Est-ce que c'est basé sur des renseignements qu'elles possèdent sur vos affaires financières?

**Mme Morgenthau:** Absolument. Ces lettres commencent toujours par «Cher client», ou «Cher membre de notre banque», «Cher membre de notre société de fiducie», ou quelque chose du genre. Vous êtes toujours membre de cette banque ou société de fiducie. C'est ainsi qu'ils obtiennent votre nom. C'est un empiètement sur la vie privée. Si vous laissez les banques vendre de l'assurance, elles auront votre nom. Même si c'est interdit par la loi, d'une façon ou d'une autre leurs clients se trouveront sollicités.

Bon nombre des établissements financiers de type différent ont disparu parce que les banques ont décidé qu'elles voulaient une plus grande part du gâteau hypothécaire et financier. L'option qui existait auparavant a disparu. Je crains beaucoup que nous ayons moins d'options, alors qu'il nous en faudrait au contraire davantage.

À mes yeux, la protection de la vie privée compte beaucoup. L'ACSF ne communique à personne ses listes de membres, contrairement à beaucoup d'associations. Nous pourrions gagner une fortune en vendant nos listes. Nous ne le faisons pas, parce

[Texte]

I think we have to put either some brakes on it or some sort of regulation. You boys can do it.

**Senator Angus:** With your help.

**The Acting Chairman:** You have not had the chance to read the testimony of the Privacy Commissioner yet.

**Ms Morgenthau:** You will give it to me, and I will read it.

**The Acting Chairman:** I think you will find that you are echoing what he said. It is very interesting that the two of you should be playing the same music, as it were.

**Ms Morgenthau:** Great minds think alike.

**Senator Di Nino:** Ms Morgenthau has been much more eloquent than I could be in expressing our views. My colleagues here can attest to the fact that there is very little that you have put on paper or have said verbally to which I would take exception. On the contrary, I am of a similar mind.

You may not wish to answer this, but does CARP have a bank account?

**Ms Morgenthau:** Of course it has a bank account. At \$10 a member, you can imagine the bank account.

**Senator Di Nino:** Do you have it in a major bank or some other institution?

**Ms Morgenthau:** We have it with a trust company.

**Senator Di Nino:** Good for you.

**Ms Morgenthau:** You must be sitting on some board.

**Senator Di Nino:** I am suggesting to you that it is important to practice what you preach. You just confirmed that that is the case.

Before I ask my second question, I suggest to you that some of your comments, both verbal and in writing, will probably appear in my debates with some of my colleagues in the chamber. I find them not only informative, but right to the point.

Ms Morgenthau, in your communication with your members, have you expressed the opinion which you have expressed to us this morning? Have you expressed it through your publication or in other ways?

**Ms Morgenthau:** I am going to leave these publications with you, and you will see that the next publication will have this in it. We get literally hundreds of letters. I got started on this when we got a letter from a member who was irate about going in to get a mortgage and being told that she had to have insurance and that they were sending her on to someone in the bank.

**Senator Oliver:** In the same institution.

**Ms Morgenthau:** Yes. She was very upset.

[Translation]

que nous les considérons comme confidentielles. Il faut savoir être crédible en matière de confidentialité.

Il faut mettre un frein à ce genre de pratique ou bien imposer quelque règlement. Vous pouvez le faire.

**Le sénateur Angus:** Avec votre aide.

**Le président suppléant:** Vous n'avez pas encore eu l'occasion de lire le témoignage du Commissaire à la protection de la vie privée.

**Mme Morgenthau:** Vous me le donnerez et je le lirai.

**Le président suppléant:** Vous constaterez que vous êtes son écho fidèle. Il est très intéressant que vous jouiez tous deux le même air, en quelque sorte.

**Mme Morgenthau:** Les grands esprits se rencontrent.

**Le sénateur Di Nino:** Mme Morgenthau a exprimé mon point de vue avec beaucoup plus d'éloquence que je ne pourrais le faire. Mes collègues peuvent attester qu'il n'y a pas grand-chose dans votre mémoire ou dans ce que vous avez dit que je n'approuve pas. Au contraire, je pense comme vous.

Vous préférerez peut-être ne pas répondre à cette question, mais est-ce que l'ACSF a un compte bancaire?

**Mme Morgenthau:** Oui, bien entendu. Avec une cotisation de 10 dollars par membre, vous pouvez en imaginer le montant.

**Le sénateur Di Nino:** Est-ce qu'il est dans une grande banque ou dans quelque autre établissement?

**Mme Morgenthau:** Dans une société de fiducie.

**Le sénateur Di Nino:** Bravo.

**Mme Morgenthau:** Vous devez siéger à quelque conseil d'administration.

**Le sénateur Di Nino:** Je dis simplement qu'il importe de pratiquer ce que l'on prêche. Vous venez de confirmer que c'est votre cas.

Avant de poser ma deuxième question, je dois vous faire savoir que certaines de vos remarques, tant écrites que verbales, figureront probablement dans mes débats avec certains de mes collègues du Sénat. Je les trouve non seulement intéressantes, mais tout à fait pertinentes.

Madame Morgenthau, dans vos communications avec vos membres, avez-vous exprimé les avis dont vous nous avez fait part ce matin? Les avez-vous communiqués à vos membres dans votre publication ou par d'autres façons?

**Mme Morgenthau:** Je vais vous laisser ces publications que j'ai ici et vous verrez que la prochaine contiendra ce texte. Nous recevons littéralement des centaines de lettres. Je me suis lancée dans cette affaire après avoir reçu une lettre d'un membre qui se plaignait qu'au moment de contracter un emprunt hypothécaire on lui a dit qu'elle devait s'assurer et qu'on l'envoyait à quelqu'un d'autre dans la banque.

**Le sénateur Oliver:** Dans la même banque.

**Mme Morgenthau:** Oui. Elle était ulcérée.



[Text]

**Senator Di Nino:** You have the second part of my question. When you are communicating these thoughts to your members, what is their reaction?

**Ms Morgenthau:** They love me.

**Senator Di Nino:** I can certainly understand why.

Having said that, you are then confirming the fact that the membership and executive of CARP are supportive of this.

**Ms Morgenthau:** I would not be here and expressing an opinion which was not supported by our members. If I wanted to express my personal view, I would have asked to do that. I have asked to come as the president of CARP. My personal view has nothing whatsoever to do with this. This comes from over 200,000 people.

**Senator Di Nino:** You share the view of your members?

**Ms Morgenthau:** I express their opinion.

**Senator Di Nino:** Are you of the same opinion as them?

**Ms Morgenthau:** I would be a little more forceful. I am not forceful.

**Senator Oliver:** You are persuasive.

**The Acting Chairman:** I wish to ask a question about banking machines. I never use them.

**Ms Morgenthau:** You are a perfect example of what I have said.

**The Acting Chairman:** I have two small bank accounts. One is in Nova Scotia, and there I deal with living persons. I have another one here in Ottawa, in a different bank, and there I have always again dealt with living persons. My experience is that tellers have been increasingly polite over the years. Perhaps I have been unusually lucky. What is the experience in Toronto?

**Ms Morgenthau:** In Toronto you line up. They really do not want you to use the tellers. They want you to use the automatic banking machines. This is borne out by that Chicago bank which is going to charge \$3 if you want to deal with a real live person.

Now, let us not say, "Oh, that is the United States." Let us look at what is coming, and let us stop it, because that is exactly what is coming up.

I spoke with the Canadian Bankers Association. They were kind enough to ask me to do so. I think they were sorry. The first thing I said to them was that the banks of Canada are anti-senior. I must admit that they did sit up. We went there with about 10 or 12 different points on how to help seniors.

Seniors will not use the machines. There are many reasons for that. They like to talk to someone. They like to feel that they are talking to someone who is interested in them. They do not know how to use the machines. They get very confused. They are unhappy when they face a machine.

[Traduction]

**Le sénateur Di Nino:** Vous avez entendu la deuxième partie de ma question. Lorsque vous faites part de ces réflexions à vos membres, comment réagissent-ils?

**Mme Morgenthau:** Ils m'adorent.

**Le sénateur Di Nino:** Je les comprends.

Cela dit, vous confirmez donc que vos membres et l'exécutif de l'ACSF souscrivent à votre mémoire.

**Mme Morgenthau:** Je ne viendrais pas ici exprimer des avis que nos membres ne partagent pas. Si je voulais exprimer une opinion personnelle, c'est ce que j'aurais demandé à faire. J'ai demandé à comparaître à titre de présidente de l'ACSF. Mes opinions personnelles n'ont rien à voir là-dedans. Ceci est représentatif de l'avis de 200 000 personnes.

**Le sénateur Di Nino:** Partagez-vous l'opinion de vos membres?

**Mme Morgenthau:** J'exprime leur opinion.

**Le sénateur Di Nino:** Mais la partagez-vous?

**Mme Morgenthau:** Je serais un peu plus péremptoire. Je ne suis pas péremptoire.

**Le sénateur Oliver:** Vous êtes convaincante.

**Le président suppléant:** J'aimerais vous poser une question sur les guichets automatiques. Je ne m'en sers jamais.

**Mme Morgenthau:** Vous êtes un exemple parfait de ce que j'ai dit.

**Le président suppléant:** J'ai deux petits comptes bancaires. L'un est situé en Nouvelle-Écosse, et là je traite avec des personnes en chair et en os. J'en ai un autre ici à Ottawa, dans une banque différente, et là encore je traite toujours avec des personnes. Selon mon expérience, les employés deviennent de plus en plus polis au fil des ans. Peut-être suis-je particulièrement chanceux. Qu'en est-il à Toronto?

**Mme Morgenthau:** À Toronto, il faut faire la queue. Les banques ne tiennent vraiment pas à ce que l'on aille au guichet. Elles veulent que les clients utilisent les machines. C'est confirmé par cette banque de Chicago qui va faire payer 3 dollars si l'on veut être servi par une personne en chair et en os.

Ne répondez pas «Oh, c'est aux États-Unis». Regardons en face ce qui se prépare, et donnons un coup d'arrêt, car c'est tout à fait cela qui nous attend.

J'ai parlé à l'Association des banquiers canadiens. Elle a eu la gentillesse de me demander mon avis. Je pense qu'elle le regrette. La première chose que je leur ai dite, c'est que les banques canadiennes sont hostiles aux personnes âgées. Je dois reconnaître que cela les a fait sursauter. Nous y sommes allés avec dix ou 12 idées pour faciliter les choses aux personnes âgées.

Les personnes âgées n'utilisent pas les machines. Il y a quantité de raisons à cela. Elles aiment bien parler à quelqu'un. Elles aiment avoir l'impression que l'employé s'intéresse à elles. Elles ne savent pas comment utiliser les guichets automatiques. Les machines les déroutent. Elles sont mal à l'aise en face d'une machine.



*[Texte]*

Young people like my son love the machine. He has no time to stand in line. He goes to that machine at any time of day or night. Because he is so busy, he uses the machine. My daughters, on the other hand, like to go to a teller, and they are young.

People should have choices. They should not be made to feel guilty because they are not using a machine.

**The Acting Chairman:** I think we tend to agree on that, even though some of the senators are not of the correct political party. It is hard to believe, is it not?

**Ms Morgenthau:** Senator, that is what I said. You boys can go across lines. You love each other.

**The Acting Chairman:** You certainly have been most helpful to us. Regardless of our political persuasions, we are all most appreciative.

The committee adjourned.

*[Translation]*

Les jeunes gens comme mon fils adorent la machine. Il n'a pas le temps de faire la queue. Il va à la machine à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit. Il utilise la machine, car il est toujours pressé. Mes filles, en revanche, aiment aller au guichet et elles sont jeunes.

Il faut donner aux gens le choix. Il ne faut pas les culpabiliser parce qu'ils n'utilisent pas la machine.

**Le président suppléant:** J'ai l'impression que nous sommes tous d'accord là-dessus, bien que certains sénateurs n'appartiennent pas au bon parti politique. C'est difficile à croire, n'est-ce pas?

**Mme Morgenthau:** C'est bien ce que j'ai dit, sénateur. Vous autres pouvez enjamber les clivages politiques. Vous vous adorez les uns les autres.

**Le président suppléant:** Votre témoignage nous a été des plus utiles. Quelle que soit notre affiliation politique, nous vous en sommes reconnaissants.

La séance est levée.









*From the Trust Companies Association of Canada:*

Mr. J. Christopher Barron, Chairman of the Board, and Chairman and Acting Chief Executive Officer, National Trust and Chairman, Economic Investment Trust Limited and Chairman, Cassels Blaikie Investment Management;

Mr. Ron G. Gassien, Chairman, Legislation and Public Policy Committee, and Senior Vice-President and Corporate Secretary National Trust; and

Mr. Joseph P. Chertkow, Legislation and Policy Analyst.

*From the Canadian Fraternal Association:*

Mr. Stephen A. Taylor, President, and President and Chief Executive Officer, Lutheran Life Insurance Society of Canada;

Mr. Robert Heatley, Executive Committee Member, and Vice-President, General Counsel and Executive Secretary, The Independent Order of Foresters; and

Mr. Bhoop Singh, Chairman, Legislative Subcommittee, and President, ACTRA Fraternal Benefit Society.

*From the Canadian Association of Retired Persons:*

Ms Lillian Morgenthau, President.

*De l'Association des compagnies du fiducie du Canada:*

M. J. Christopher Barron, président du Conseil d'administration, et président et chef intérimaire de la direction, *National Trust* et président, *Economic Investment Trust Limited* et président, *Cassels Blaikie Investment Management*;

M. Ron G. Gassien, président, Comité des affaires politiques et législatives, et vice-président principal et secrétaire de la société, *National Trust*; et

M. Joseph P. Chertkow, analyste en politiques et affaires législatives.

*De l'Association canadienne des sociétés fraternelles:*

M. Stephen A. Taylor, président et président et chef de la direction, *Lutheran Life Insurance Society of Canada*;

M. Robert Heatley, membre du comité exécutif, et vice-président, conseiller juridique et secrétaire exécutif, *The Independent Order of Foresters*; et

M. Bhoop Singh, président, Sous-comité des affaires législatives, et président, *ACTRA Fraternal Benefit Society*.

*De l'Association canadienne des personnes retraitées:*

Mme Lillian Morgenthau, présidente.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### **For Bill S-9:**

###### *From the Department of Finance:*

Mr. Brian Ernewein, Chief, Corporate and International Tax;  
and

Mr. Jacques Sasseville, Counsel, Tax Counsel Division.

##### **For the Examination of the State of the Financial System in Canada:**

###### *From the Canadian Standards Association:*

Mr. Jim McCarthy, Vice-President, Standards Division;

Mr. David McKendry, Chair, Technical Committee on  
Privacy; and

Mr. Terry Campbell, Technical Coordinator.

###### *From the Office of the Privacy Commissioner of Canada:*

Mr. Bruce Phillips, Privacy Commissioner;

Ms Holly Harris, General Counsel;

Mr. Julien Delisle, Executive Director; and

Ms Ann Goldsmith, Research Officer.

*(Continued on previous page)*

##### **Pour le projet de loi S-9:**

###### *Du ministère des Finances:*

M. Brian Ernewein, chef, Impôt international et sur les  
sociétés; et

M. Jacques Sasseville, conseiller juridique, Division du droit  
fiscal.

##### **Pour l'examen de l'état du système financier canadien:**

###### *De l'Association canadienne de normalisation:*

M. Jim McCarthy, vice-président, Élaboration des normes;

M. David McKendry, président, Comité technique sur la  
protection des renseignements personnels;

M. Terry Campbell, coordinateur technique.

###### *Du Bureau du Commissaire à la vie privée du Canada:*

M. Bruce Phillips, commissaire à la vie privée;

Mme Holly Harris, conseiller juridique;

M. Julien Delisle, directeur exécutif; et

Mme Ann Goldsmith, chercheuse.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

Thursday, May 11, 1995

Thursday, June 1, 1995

---

Issue No. 34

---

### **Twenty-Eighth Proceedings on:**

Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

INCLUDING:  
THE SEVENTEENTH REPORT  
OF THE COMMITTEE (Bill S-9)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Le jeudi 11 mai 1995

Le jeudi 1<sup>er</sup> juin 1995

---

Fascicule n° 34

---

### **Vingt-huitième fascicule concernant:**

Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

Y COMPRIS:  
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ (projet de loi S-9)

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette, P.C.	(or Berntson)
* Fairbairn, P.C.	Meighen
(or Graham)	Oliver
Kelleher, P.C.	Perrault, P.C.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in Membership of the Committee:*

Pursuant to Rule 86(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Roux. (May 4, 1995)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
Hervieux-Payette, c.p.	(ou Berntson)
* Fairbairn, c.p.	Meighen
(ou Graham)	Oliver
Kelleher, c.p.	Perrault, c.p.
Kolber	Stewart
LeBreton	Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité:*

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kirby est substitué à celui de l'honorable sénateur Roux. (le 4 mai 1995)

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 11, 1995  
(46)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 11:00 a.m. in Room 505-S, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Kirby, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain .(8)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

The committee discussed its future business.

*It was agreed* — That witnesses would be called to comment on our comparative survey of export financing and insurance mechanisms.

The Honourable Senator Sylvain moved — That the Chairman of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of examining such bills, subject-matter of bills and estimates as are referred to it.

The question being put on the motion, it was adopted.

*It was agreed* — That this committee concur in the following budget application for the purpose of considering such bills, subject-matter of bills and estimates as are referred to it, and that the Chairman submit the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Special Services	\$ 5,000
Transport and Communications	2,520
All other expenses	<u>1,000</u>
TOTAL	\$ 8,520

*It was agreed* — That this committee concur in the following budget application for the purpose of considering the state of the financial system in Canada, and that the Chairman submit the said budget to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

Professional and Special Services	\$ 46,419
Transport and Communications	84,002
All other expenses	<u>5,400</u>
TOTAL	\$135,821

At 11:15 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 11 mai 1995  
(46)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 heures, dans la salle 505-S de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., Kirby, LeBreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (8)

*Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Gerald Goldstein, chef, Division de l'économie.

Le comité débat de ses travaux futurs.

*Il est convenu* — Que des témoins seront convoqués pour faire des observations sur l'étude comparative du financement des exportations et des mécanismes d'assurance.

L'honorable sénateur Sylvain propose — Que le président du comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à demander au Sénat l'autorisation de retenir les services de personnel juridique et technique, de bureau et autres, selon les besoins, dans le but d'examiner les projets de loi, l'objet des projets de loi et des budgets qui lui sont renvoyés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu* — Que le comité accepte la demande suivante de budget aux fins d'examen de tels projets de loi, de l'objet des projets de loi et des budgets qui lui sont renvoyés, et que le président présente ledit budget au comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	5 000 \$
Transport et communications	2 520
Autres dépenses	<u>1 000</u>
TOTAL	8 520 \$

*Il est convenu* — Que le comité accepte la demande suivante de budget aux fins de l'examen de l'état du système financier canadien, et que le président présente ledit budget au comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration:

Services professionnels et spéciaux	46 419 \$
Transport et communications	84 002
Autres dépenses	<u>5 400</u>
TOTAL	135 821 \$

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité

Paul Benoit

Clerk of the Committee



[Text]

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, June 1, 1995

(47)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Deputy Chairman, the Honourable John Sylvain, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Lebreton, Meighen, Stewart and Sylvain. (5)

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Canadian Exporters' Association:*

Mr. Mark Drake, President;

Mr. Gerry Rowe, Chairman, CEA's Export Finance & Insurance Committee; and Assistant Treasurer, G.E. Canada Inc.;

Mr. Alan Curleigh, Senior Vice-President, Sales, Klockner-Stadler Hurter Limited;

Mr. Jeffrey B. Gresham, Chief Financial Officer & Corporate Secretary, XCAN Grain Pool Ltd.;

Mr. Pierre-André Roy, President, Bombardier Capital Group;

Ms Robin Taylor, Director, International Market Development, Spar Aerospace;

Mr. Al Wahl, Contracts Manager, Raytheon Canada; and

Mr. James D. Moore, Vice-President, Policy, CEA.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review its review of export financing and insurance mechanisms.

Mr. Drake from the Canadian Exporters' Association made an opening statement and then each of the witnesses in turn, except Mr. Moore, made a brief presentation. All then answered questions.

At 12:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

[Traduction]

**PROCÈS-VERBAL**OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> juin 1995

(47)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable John Sylvain. (*vice-président*)

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., LeBreton, Meighen, Stewart et Sylvain. (5)

*Également présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gérald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De l'Association des exportateurs canadiens:*

M. Mark Drake, président;

M. Gerry Rowe, président, Comité sur le financement des exportations et l'assurance de l'AEC; et trésorier adjoint, G.E. Canada Inc.;

M. Alan Curleigh, vice-président principal, ventes, Klockner-Stadler Hurter Limited;

M. Jeffrey B. Gresham, directeur des finances et secrétaire général, XCAN Grain Pool Ltd.;

M. Pierre-André Roy, président, Groupe Bombardier Capital;

Mme Robin Taylor, directrice, développement des marchés internationaux, Spar Aerospace;

M. Al Wahl, gérant, contrats, Raytheon Canada; et

M. James D. Moore, vice-président, politique, AEC.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit l'examen de l'état du système financier canadien et, plus particulièrement, l'examen du financement des exportations et des mécanismes d'assurance.

M. Drake, de l'Association des exportateurs canadiens, fait une déclaration liminaire et chacun des témoins, à l'exception de M. Moore, fait un bref exposé. Tous répondent ensuite aux questions.

À 12 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité*

Paul Benoit

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, May 2, 1995

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

**SEVENTEENTH REPORT**

Your committee, to which was referred the Bill S-9, An Act to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984, has, in obedience to the Order of Reference of March 28, 1995, examined the said bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 2 mai 1995

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

**DIX-SEPTIÈME RAPPORT**

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, a, conformément à l'ordre de renvoi du 28 mars 1995, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le vice-président*

JOHN SYLVAIN

*Deputy Chairman*

## EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 1, 1995

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada (export financing and insurance mechanisms).

**Senator John Sylvain** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, our witnesses this morning are from the Canadian Exporters' Association. I would like to welcome back to our committee Mr. Mark Drake who will make a few opening remarks.

**Mr. Mark Drake, President, Canadian Exporters' Association:** Mr. Chairman, we certainly appreciate the opportunity to appear before this committee.

With me today is Gerry Rowe, Chairman, Export Finance & Insurance Committee, which we refer to as EFIC. Mr. Rowe is also Assistant Treasurer of G.E. Canada Inc. Also with me is Pierre-André Roy, President, Bombardier Capital Group; Mr. Jeffrey Gresham, Chief Financial Officer and Corporate Secretary of XCAN Grain Pool. Mr. Gresham is replacing Michael Ingram of Monenco Agra Inc., as he could not be here today. As well, there is with me Mr. Alan Curleigh, Senior Vice-President, Sales, Klockner Stadler Hurter Limited of Montreal; Ms Robin Taylor, Director, International Market Development, Spar Aerospace of Toronto; Mr. Al Wahl, Contracts Manager, Raytheon Canada; and Mr. Jim Moore who is our Vice-President, Policy, Canadian Exporters' Association.

I hope you do not find our team too overwhelming. This is an important subject. We wanted to bring some exporters with us in order that you could share your views directly with them.

Mr. Chairman, we circulated our brief earlier and I do not propose to go through it in detail. Having just introduced my team, I emphasize that they represent a broad range of interests and experience in export financing, as you can tell from their titles. We have been looking forward to this opportunity for dialogue with your committee today.

I would emphasize that we are appearing today on behalf of our exporter members. We have some other very valued members in the CEA, such as the banks, the EDC itself, as well as insurance companies. However, they will appear before you under their own associations at another time.

I should like to summarize for you four or five points from our brief.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 1<sup>er</sup> juin 1995

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien (mécanismes de financement et d'assurance des exportations).

**Le sénateur John Sylvain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président:** Honorables sénateurs, nos témoins de ce matin sont des représentants de l'Association des exportateurs canadiens. J'aimerais de nouveau souhaiter la bienvenue devant le comité à M. Mark Drake, qui va nous faire quelques remarques liminaires.

**M. Mark Drake, président, Association des exportateurs canadiens:** Monsieur le président, nous vous sommes reconnaissants de nous avoir donné l'occasion de comparaître devant le comité.

M'accompagne aujourd'hui Gerry Rowe, président, comité du financement et de l'assurance des exportations, que nous allons dorénavant désigner par le sigle CFAE. M. Rowe est également trésorier adjoint de *G.E. Canada Inc.* Je suis également accompagné de Pierre-André Roy, président, Groupe Bombardier Capital; de M. Jeffrey Gresham, agent des finances en chef et secrétaire de *XCAN Grain Pool*. M. Gresham remplace Michael Ingram, de *Monenco Agra Inc.*, qui ne pouvait malheureusement pas être des nôtres aujourd'hui. Sont également venus ici avec moi M. Alan Curleigh, vice-président principal, ventes, *Klockner-Stadler Hurter Limited*, de Montréal; Mme Robin Taylor, directrice, Développement des marchés internationaux, *Spar Aerospace*, de Toronto; M. Al Wahl, gestionnaire de contrats, *Raytheon Canada*; et M. Jim Moore, qui est le vice-président, politiques, de l'Association des exportateurs canadiens.

J'ose espérer que vous ne trouverez pas trop écrasante notre équipe. Le sujet qui vous occupe est important. Nous tenions à venir accompagnés d'un certain nombre d'exportateurs afin que vous puissiez échanger vos vues directement avec eux.

Monsieur le président, nous avons déjà fait circuler notre mémoire et je n'entends pas le parcourir dans le détail. Je viens de vous présenter les membres de mon équipe, et je tiens à souligner qu'ils représentent une vaste gamme d'intérêts et d'expérience dans le domaine du financement des exportations, comme vous aurez pu le deviner d'après les titres des postes qu'ils occupent. C'est avec grand plaisir que nous envisageons de dialoguer avec le comité aujourd'hui.

Je tiens à souligner que nous comparaissons aujourd'hui au nom de nos membres exportateurs. L'Association des exportateurs canadiens compte en effet de très estimés membres, notamment les banques, la Société pour l'expansion des exportations (SEE) elle-même, ainsi que des compagnies d'assurances. Ceux-ci comparaitront cependant ultérieurement devant vous sous l'égide de leurs propres associations.

J'aimerais vous faire le résumé de quatre ou cinq points importants dont nous traitons dans notre mémoire.



## [Texte]

Our main concern, fundamentally, is Canada's ability to compete against the rather deeper pockets of some of our international competitors. Our impression is that they are more prepared, with support from their respective governments, to assume greater risks.

In our view, the Export Development Corporation is a highly rated organization. Its general approach as a direct lender, compared with international competitors, is held to be effective.

The real issue for us, as we will discuss today in detail, is the EDC's self-sustaining mandate, which is imposed by the government, and its ability to assume sufficient risk to support exporters under this constraint. In our opinion, it would be useful to review whether the EDC is required by its government mandate to be, perhaps, too conservative in its risk taking.

What is an appropriate level of risk for the EDC to take? We hope to address this question with your committee.

Markets are changing. There is a certain shift away from sovereign risk toward limited recourse and even non-recourse financing. In these circumstances, we think there is a need for a flexible approach, including more bank involvement in medium-term lending. Above all, this should be responsive to client needs.

Having said that, most exporters do not favour a large-scale switch from direct lending to guarantees without assurance from banks upon such factors as their willingness to share more in the risks involved.

There is no question that EDC is being more innovative as permitted under the new EDC act, for example, in its use of special purpose financing vehicles to lever financial resources. We believe there is a requirement to pull together all resources possible for Canada to be competitive in leveraging financing mechanisms, for example, cofinancing with the international financial institutes, linked with CIDA and EDC where aid and trade can be mutually supportive.

These are a few of the main points, Mr. Chairman. I must stress that our brief focuses on medium- and long-term financing because these are areas of prime concern.

For the short term, in the insurance and financial support area, which is of great interest to our SME members, we have been working on a variety of initiatives with the EDC and the banks themselves. Canadian Commercial Corporation has a new program. A small company in Vancouver, North Star Trade Finance, is also contributing in this area. The Federal Business Development Bank, especially with the new act and its potential new mandate, will also be a contributor.

## [Translation]

Ce qui nous préoccupe surtout, fondamentalement, c'est la capacité du Canada de concurrencer les poches relativement plus profondes de certains de nos concurrents internationaux. Notre impression est qu'ils sont mieux préparés, avec le soutien de leurs gouvernements respectifs, à assumer des risques plus importants.

La SEE est selon nous une organisation à cote très élevée. Son approche générale en tant que prêteur direct, comparativement à ses concurrents internationaux, est jugée efficace.

La vraie question pour nous, comme nous vous l'expliquerons dans le détail aujourd'hui, est le mandat d'autosuffisance de la SEE, imposé par le gouvernement, et la capacité de celle-ci d'assumer, dans le cadre de cette contrainte, un risque suffisant pour appuyer les exportateurs. À notre avis, il serait utile de passer en revue les raisons pour lesquelles la SEE est tenue, en vertu du mandat qui lui est confié par le gouvernement, d'être peut-être trop conservatrice dans les risques qu'elle prend.

Quel serait un niveau de risque approprié pour la SEE? Nous espérons pouvoir aborder cette question avec le comité.

Les marchés sont en train de changer. L'on s'écarte du risque souverain en faveur du financement à recours limité, voire même sans recours aucun. Dans ces circonstances, nous pensons qu'il importe d'avoir une approche souple, prévoyant entre autres une plus grande participation des banques dans les prêts à moyen terme. Ce qu'il faut avant tout, c'est satisfaire les besoins des clients.

Cela étant dit, la plupart des exportateurs ne favorisent pas un abandon total des prêts directs en faveur de garanties, sans assurance de la part des banques qu'elles assumeront par exemple une plus grande part des risques.

Il va sans dire que la SEE est plus innovatrice que ne le lui permet la nouvelle loi sur la SEE, par exemple dans l'utilisation qu'elle fait des instruments de financement à objet spécial pour donner un effet de levier aux ressources financières. Nous pensons qu'il importe de réunir un maximum de ressources pour permettre au Canada d'être concurrentiel sur le plan des mécanismes de financement, par exemple, le cofinancement avec les institutions financières internationales, lié à l'ACDI et à la SEE lorsque programmes d'aide et activités commerciales peuvent s'appuyer mutuellement.

Voilà, monsieur le président, quelques-uns des points importants dont nous traitons. Je m'empresse de souligner que notre mémoire porte surtout sur le financement à moyen et à long terme, car ce sont là les aspects qui nous intéressent le plus.

Pour ce qui est du court terme, dans le domaine de l'assurance et du soutien financier, qui intéresse de très près nos petites et moyennes entreprises, nous oeuvrons à toute une gamme d'initiatives avec la SEE et les banques elles-mêmes. La Corporation commerciale canadienne (CCC) a un nouveau programme. Une petite compagnie de Vancouver, la *North Star Trade Finance*, contribue également dans ce domaine. La Banque fédérale de développement (BFD), surtout avec la nouvelle loi et le nouveau mandat qui lui reviendra vraisemblablement, aura elle aussi un rôle important à jouer.

*[Text]*

These are all encouraging initiatives. The focus of the panel before you today, Mr. Chairman, is more on the medium- and long-term than it is on the SME issue.

Mr. Chairman, with those few brief introductory remarks, I would like to turn the floor over to Gerry Rowe, Chairman of the EFIC committee, to make a few comments and then introduce the rest of the speakers.

**Mr. Gerry Rowe, Chairman, Export Finance & Insurance Committee, Canadian Exporters' Association; and Assistant Treasurer, G.E. Canada Inc.:** Mr. Chairman, export financing is a subject which has been, and is continually, debated at the Export Finance & Insurance Committee of the Canadian Exporters' Association. Most exporters understand that they must have a quality product at an internationally competitive price and that export financing will not necessarily be the only element required to win an export order. Exporters also recognize that without the best available export financing and a reliable and efficient delivery system, they would not be able to qualify to bid.

The Canadian Exporters' Association's EFIC committee provides exporters with an opportunity to raise issues and share experiences in their efforts to win a fair share of the competitive export market. We are fortunate to have with us today a delegation of EFIC committee members representing a broad range of interests and experience in export financing.

Even though our delegation represents large exporters, they bring along many Canadian SMEs as subcontractors, exporters and suppliers whenever they are successful in obtaining a large order. We would like you to keep that in mind, since you usually hear from the big guys.

I would now ask the delegation to share their views with you. Our first representative is Alan Curleigh.

**Mr. Alan Curleigh, Senior Vice-President, Sales, Klockner-Stadler Hurter Ltd., Canadian Exporters' Association:** Mr. Chairman, thank you for the invitation to speak with you today. I should like to explain my company's business and how we approach the international market. I have been asked specifically to concentrate on my views of how the EDC compares with the European and Japanese credit agencies and their competitiveness as compared to other agencies.

Klockner-Stadler Hurter is an engineering contracting company established in Montreal. We are owned by Klockner of Germany. We are in the engineering contracting business, primarily with pulp and paper. In other words, we will take on an EPC or turnkey responsibility for the design, supply and construction of a pulp

*[Traduction]*

Ce sont là autant d'initiatives encourageantes. Le panel que vous avez devant vous aujourd'hui, monsieur le président, s'intéresse davantage au financement à moyen et à long terme qu'à la question de la petite et moyenne entreprise.

Monsieur le président, ce sont là les brèves remarques que j'avais à faire, et j'aimerais maintenant céder la parole à Gerry Rowe, président du CFAE, qui vous fera part de certaines observations et qui vous présentera ensuite les autres intervenants.

**M. Gerry Rowe, président, comité du financement et de l'assurance des exportations, Association des exportateurs canadiens; et trésorier adjoint, G.E. Canada Inc.:** Monsieur le président, le financement des exportations est une question qui a toujours été et qui continue d'être débattue au comité du financement et de l'assurance des exportations de l'Association des exportateurs canadiens. La plupart des exportateurs comprennent qu'ils doivent avoir un produit de qualité, offert à un prix compétitif à l'échelle internationale, et que le financement des exportations ne suffira pas forcément à l'obtention d'une commande d'exportation. Les exportateurs reconnaissent également qu'en l'absence du meilleur financement des exportations disponible sur le marché et d'un système de livraison fiable et efficace, ils ne seraient même pas en mesure de faire une offre admissible.

Le CFAE de l'Association des exportateurs canadiens offre aux exportateurs la possibilité de soulever des questions et de raconter leur expérience dans leurs efforts visant à obtenir leur juste part du marché concurrentiel des exportations. Nous avons le privilège de compter parmi nous aujourd'hui une délégation de membres du CFAE représentant une vaste gamme d'intérêts et d'expériences dans le domaine du financement des exportations.

Même si notre délégation représente de gros exportateurs, ceux-ci entraînent avec eux de nombreuses petites et moyennes entreprises canadiennes en tant que sous-traitants, exportateurs et fournisseurs lorsqu'ils réussissent à obtenir d'importantes commandes. Nous aimerions que vous gardiez cela présent à l'esprit, étant donné que ce sont en général les gros qui viennent vous rencontrer.

Je demanderais maintenant aux membres de la délégation de vous exposer leurs vues. Le premier représentant sera Alan Curleigh.

**M. Alan Curleigh, vice-président principal, ventes, Klockner-Stadler Hurter Ltd., Association des exportateurs canadiens:** Monsieur le président, merci de l'invitation à venir vous rencontrer aujourd'hui. J'aimerais tout d'abord vous expliquer dans quel domaine oeuvre ma compagnie et comment nous abordons le marché international. On m'a demandé de me concentrer principalement sur la façon dont la SEE se compare aux organismes de crédit européens et japonais et sur sa compétitivité comparativement à celle de ces derniers.

Klockner-Stadler Hurter est une entreprise de génie établie à Montréal. Nous appartenons à l'entreprise allemande Klockner. Nous nous occupons principalement de contrats de génie dans le domaine des pâtes et papier. En d'autres termes, nous fournissons des entreprises d'ingénierie-construction clé en main, nous



## [Texte]

and paper mill. We will also do that with other industrial plants. We are in the power plant sector as well. However, pulp and paper is our primary expertise.

As I am sure you well know, Mr. Chairman, the nature of this business is that the capital cost of pulp and paper mills is in the hundreds of millions of dollars. A contract we signed in Iran three years ago was worth, in terms of foreign supply, \$500 million U.S. in different currencies. In order to win that contract, we had to structure multinational financing, which we did from five different countries. They were Finland, Sweden, Austria, Germany and Canada.

That is how we approach our business. As such, I have a fairly good inside view of how the different ECAs in Europe work, how they operate, their restrictions, good points and their costs.

In our view, and that of the partners with whom we work, the Export Development Corporation is well respected in the industry around the world because of the nature of the way it operates. It is one-stop shopping for us. In other words, it acts both as a cover agency and as a financier. It can therefore get out of its shop and market internationally.

You will not see *Hermes* or COFACE outside their own doors. They allow the banks in those countries to do this work for them. The banks have to obtain approvals from these agencies when they bring a deal forward. In Canada, we do it all in the same shop.

As such, we feel very comfortable having EDC work with us jointly in our endeavours around the world. Indeed, I have had EDC by my side on every project on which I have worked. That is not to say that we are not sometimes critical of the EDC. However, we are constructively critical to ensure that they are competitive with the rest of the world. This allows us to share information that we have from ECAs in other countries as to how they operate, thus ensuring that the EDC is alongside.

We have just concluded another project in Pakistan in which four countries and four export credit agencies were involved, including the EXIM Bank of the United States and COFACE of France. Except for EXIM, the others are represented by commercial banks who stand in front of them. It is time consuming for these banks to bring back approvals from the agencies.

The other dynamic aspect in our industry is that we have moved from the government sector into the private sector. In the early 1980s, we dealt with the Crown agencies of governments in different countries who were the owners of pulp and paper mills. We did a project in Malaysia in early 1980.

## [Translation]

occupant de la conception, de la fourniture et de la construction d'usines de pâtes et papier. Nous faisons la même chose avec d'autres types d'usines. Nous sommes également actifs du côté des centrales énergétiques. Cependant, c'est dans le domaine des pâtes et papier que nous nous sommes spécialisés.

Comme vous le savez sans doute, monsieur le président, une usine de pâtes et papier coûte dans les centaines de millions de dollars. Un contrat que nous avons signé en Iran il y a trois ans valait, sur le plan fournitures étrangères, quelque 500 millions de dollars américains, versés dans diverses devises. Pour obtenir ce contrat, nous avons dû structurer des modèles de financement multinationaux, avec la participation de cinq pays différents, notamment la Finlande, la Suède, l'Autriche, l'Allemagne et le Canada.

C'est dans ce contexte que nous abordons notre travail. C'est ainsi que je connais assez bien la façon dont fonctionnent les organismes de crédit à l'exportation en Europe, leurs systèmes, leurs restrictions, leurs avantages et leurs coûts.

À notre avis, et celui-ci est partagé par les partenaires avec lesquels nous travaillons, la Société pour l'expansion des exportations est bien respectée dans l'industrie partout dans le monde à cause de la nature même de son mode de fonctionnement. Pour nous, il s'agit d'un guichet unique. En d'autres termes, elle agit en tant qu'organisme de couverture et en tant que financier. En ce sens, elle peut sortir de sa propre boutique et chercher à l'échelle internationale.

Vous ne verrez pas *Hermes* ni la COFACE sortir de chez elles. Elles permettent aux banques de ces pays de faire ce travail pour elles. Les banques doivent obtenir l'accord de ces organismes lorsqu'elles négocient une entente. Au Canada, tout cela se fait au même endroit.

C'est pourquoi nous nous sentons très à l'aise lorsque la SEE travaille conjointement avec nous dans le cadre des initiatives que nous lançons dans le monde. D'ailleurs, la SEE m'a épaulé pour chacun des projets auxquels j'ai jamais travaillé. Cela ne veut pas dire que nous ne sommes jamais critiques à l'endroit de la SEE. Cependant, il peut s'agir de critiques constructives visant à assurer qu'elle soit concurrentielle à l'échelle mondiale. Cela nous permet d'échanger les informations que nous avons sur la façon de fonctionner d'organismes de crédit étrangers, ce qui tient la SEE à jour.

Nous venons tout juste de terminer un projet au Pakistan, auquel ont participé quatre pays et quatre organismes de crédit à l'exportation, dont l'*Eximbank* des États-Unis et la COFACE de France. À l'exception de l'*Eximbank*, les autres intervenants ont été représentés par des banques commerciales. Cela demande beaucoup de temps à ces banques d'obtenir l'accord des organismes de crédit.

L'autre aspect dynamique de notre industrie est que nous sommes passés du secteur public au secteur privé. Au début des années 1980, nous faisons affaire avec diverses sociétés d'État de différents pays qui étaient propriétaires d'usines de pâtes et papier. Nous avons par exemple lancé un projet en Malaisie au début de l'année 1980.



## [Text]

A major concern for us is country cover for medium- and long-term financing. EDC's increasing emphasis over the last couple of years has been on OECD markets and commercial financing. While it is profitable for the corporation, it must be understood that that in itself does not enhance Canada's comparative advantage in providing infrastructure development.

We must remember from where the bias comes. The corporation is required to be self-sustaining financially. While that is of advantage to the taxpayer — something which I do not dispute — we must realize that this is not without implications in terms of country cover. Nor is it without implications for lending ceilings.

Legislators and the government should be cognizant of this fact. They must also remember that the overriding mandate of the EDC — in fact, its *raison d'être* — is export development. We cannot be present in a market if the financing is not available. We cannot become a force to reckon with in emerging markets if we are not there at the start. If we delay too long, then we will lose market share. Essentially, that is to the detriment of all Canadians.

I want to make it clear that I am not talking about subsidized credits. I am talking about the need to have access to export financing in the markets that may appear risky today but which hold a great deal of promise for tomorrow. In this regard, Vietnam and Russia come to mind.

It must be seen as a strategic investment, one that will have a big pay off for us all. The successes that we and many of my colleagues here have had in China have come after years of exploring the market and being present in it. If we had not had EDC with us for those years, and if they had not had the resources to be there, the Prime Minister would not have been able to witness the number of contracts which he witnessed being signed in November.

This is a matter of political will as well as a matter of resources at a time when government spending must be curbed. This means that we must all lever the resource to achieve maximum results.

The revitalized EXIM from which our American competitors have benefited in the last year or two is a direct result of the political will of the current administration to give EXIM the kind of resources that it needs to do the job for exporters.

The funding of export credits is not the issue. I do not think it has ever been the issue. What is of concern to exporters is the willingness and appetite to assume the risk. That is what determines the availability of export financing. That is the crux of any discussion of the role of the banks versus EDC and export financing.

## [Traduction]

Une question qui nous préoccupe beaucoup est celle de la couverture-pays pour le financement à moyen et à long terme. Depuis quelques années, la SEE met de plus en plus l'accent sur les marchés et le financement commercial de l'OCDE. Même si cela est rentable pour la société, il importe de comprendre que cela ne suffit pas pour améliorer l'avantage comparatif du Canada en matière de développement d'infrastructures.

Il nous faut nous rappeler l'origine de cette préférence. La Société est en effet tenue d'être autosuffisante sur le plan financier. Même si cela est avantageux pour le contribuable (chose que je ne conteste pas), il nous faut nous rendre compte que cela n'est pas sans conséquences sur le plan couverture-pays. Et il en est de même quant aux conséquences en matière de plafonds de prêt.

Les législateurs et le gouvernement devraient tenir compte de cela. Il leur faut par ailleurs se rappeler que le premier mandat de la SEE (en fait, sa *raison d'être* même), c'est l'expansion des exportations. Nous ne pouvons pas être présents sur un marché en l'absence de financement. Nous ne pouvons pas être une force avec laquelle il faut compter sur les marchés naissants si nous ne sommes pas là au départ. Si nous attendons trop longtemps, alors nous perdrons notre part de marché, ce qui nuira à l'ensemble des Canadiens.

Je tiens à ce qu'il soit clair que je ne veux pas parler ici de crédits subventionnés. Je parle de la nécessité d'avoir accès à du financement à l'exportation dans les marchés qui semblent peut-être risqués aujourd'hui mais qui renferment énormément de potentiel pour demain. Je songe ici tout particulièrement au Vietnam et à la Russie.

Il faut y voir des investissements stratégiques, qui rapporteront gros à nous tous. Le succès que nous-mêmes et nombre de mes collègues avons eu en Chine est venu après de nombreuses années d'exploration du marché et de présence dans celui-ci. Si la SEE ne nous avait pas accompagnés pendant ces années et si elle n'avait pas disposé des ressources nécessaires pour ce faire, le premier ministre n'aurait pas été témoin de la signature d'autant de contrats en novembre.

Il s'agit d'une question de volonté politique ainsi que de ressources, à une époque où les dépenses gouvernementales doivent être contenues. Cela veut dire que nous devons tous renforcer l'effet de levier des ressources en vue de maximiser les résultats.

L'*Eximbank* revitalisée, dont bénéficient nos concurrents américains depuis un an ou deux, résulte directement de la volonté politique de l'administration actuelle d'assurer à l'*Eximbank* les ressources dont elle a besoin pour faire le travail qui s'impose à l'égard des exportateurs.

La question n'est pas celle du financement des crédits à l'exportation. Je ne pense d'ailleurs pas que cela ait jamais été le cas. Ce qui intéresse les exportateurs, c'est la volonté et le goût d'assumer le risque. C'est cela qui détermine la disponibilité de soutien financier aux exportations. C'est cela qui se trouve au coeur même de toute discussion sur le rôle des banques par opposition à la SEE et le financement des exportations.

## [Texte]

We welcome the participation of the banks and provision of export financing as long as they add value. Value in this context means taking the risk, especially over time for the kind of projects we are pursuing.

With the changing market situation, the time has never been as propitious as it is now for an increased participation by the banks in export financing. What is required is 100 per cent packages. Local costs need to be supported. Exporters would welcome some kind of mechanism whereby both parties truly share the risk on their own book.

I want to clarify the remarks that have been made. We are not stating different things. We are saying that if parties are participating in export financing, then they have to add value; they have to participate on their own risk.

The market is changing. In the area of exports in the telecommunications field, there is a strong trend toward privatization. There is a strong trend toward the emergence of new services and new service providers. This means a whole new range of financing schemes that have to be brought to the table. We have to find some way to mend the arch of the possible to our customer's needs. Our customers are changing.

Privatization means commercial risk. It means deals will not be fully secured. In large projects you are looking at a whole menu of financing sources that have to be brought to bear simultaneously. It is not mutually exclusive. There will be tranches of export credit financing, bank financing and equity financing. All of these factors must be brought to bear.

Large infrastructure projects mean greater opportunities and greater need of working together with the private sector arms of the development banks. The EBRD, the IFC, our banks and our export credit agency must be there together if we are to participate fully.

The changing market means new requirements for financing structures. I will not say much about them. However, the altered EDC's equity provisions in the new legislation are extremely welcome. This will be a significant tool for us.

What are exporters looking for? What do we need? We need cover. We need aggressive action in a timely way from our export credit agency in entering initially riskier markets, but those that are promising so that we do not lose market share.

We need some political awareness that other countries are leaving their aid resource to enhance their long-term trade objectives and to enhance their national interest. Certainly, we

## [Translation]

Nous accueillons avec plaisir la participation des banques et l'offre de financement à l'exportation à condition que celles-ci ajoutent de la valeur. Dans ce contexte, valeur signifie assumer le risque, surtout à plus long terme, étant donné le genre de projets auxquels nous nous consacrons.

Vu l'évolution du marché, la situation n'a jamais été plus propice pour une participation accrue des banques au financement des exportations. Ce qu'il faut, ce sont des programmes de financement à 100 p. 100. Les coûts locaux doivent bénéficier de soutien. Les exportateurs accueilleraient favorablement un mécanisme en vertu duquel les deux parties partageraient véritablement le risque dans leurs propres livres.

J'aimerais éclaircir certaines observations qui ont été faites. Nous ne sommes pas en train de faire des déclarations contradictoires. Ce que nous disons, c'est que si plusieurs parties participent au financement des exportations, alors elles doivent ajouter de la valeur; elles doivent participer à leurs risques.

Le marché est en train de changer. Côté exportations dans le domaine des télécommunications, l'on constate une très forte tendance vers la privatisation. La tendance est en effet à l'émergence de nouveaux services et de nouveaux fournisseurs de services, ce qui signifie qu'il faudra amener à la table toute une nouvelle gamme de mécanismes de financement. Il nous faut trouver le moyen d'élargir la gamme du possible pour satisfaire les besoins de nos clients. Ceux-ci sont en effet en train de changer.

Qui dit privatisation dit risque commercial. En effet, les transactions ne seront pas entièrement garanties. Dans le cadre de gros projets, il intervient tout un menu de sources de financement qui doivent intervenir simultanément. Elles ne s'excluent pas les unes les autres. Il y aura des tranches de financement par des organismes de crédit à l'exportation, de financement par les banques et de financement par actions. Tous ces facteurs doivent entrer en jeu.

De gros projets d'infrastructure amènent de meilleures possibilités et une plus grande nécessité de travailler ensemble avec le volet secteur privé des banques de développement. La BERD, la SFI, nos banques et notre organisme de crédit à l'exportation doivent tous nous donner la main si nous voulons être en mesure de participer à part entière.

L'évolution du marché amène de nouveaux besoins en matière de structures de financement. Je ne vais pas vous en entretenir longuement, mais je tiens à souligner que les dispositions en matière d'avois de la SEE dans la nouvelle loi nous plaisent beaucoup. Elles seront un important outil pour nous.

Que recherchent les exportateurs? De quoi avons-nous besoin? Il nous faut une couverture. Il nous faut des mesures agressives, en temps opportun, de la part de notre organisme de crédit à l'exportation pour nous lancer dans des marchés au départ plus risqués, mais qui sont en même temps les plus prometteurs, afin de ne pas perdre notre part de marché.

Il nous faut une reconnaissance au niveau politique que d'autres pays utilisent leurs programmes d'aide pour appuyer leurs objectifs commerciaux à long terme et rehausser leur intérêt



*[Text]*

need competitive pricing of export financing packages. We also need appropriate human resource policies at EDC so that the talent of the corporation is not further eroded.

Most of all, the political will of our legislators is needed to give EDC the tools it needs so that we can do our job and bring home more jobs.

**Mr. Pierre-André Roy, President, Bombardier Capital Group:** Mr. Chairman, I will address more particularly the question of large ticket items and large project financing. In doing so, I would like to highlight the capacity of the Export Development Corporation to adapt rapidly to the changing environment of the international markets.

The normal market rules of supply and demand are often distorted by the fact that many of our international competitors are owned by their respective governments. This creates a tendency to intervene in the markets either through rate subsidizing — like the Brazilian government does with Embrarér — or by providing large equity injections into these businesses — like the French have done with Aérospatiale.

Another tool is to provide guarantees to banks to purchase research and development expenses for tax credit. That has been used by the government of the Netherlands with Fokker.

Obviously, if Canada were strong enough on the international scene to object effectively to such predatory practices, then the needs of Canadian exporters for their government's assistance would be diminished greatly. In general, these exporters are productive, creative and aggressive enough to compete effectively in the world global market, but as long as the rules of the game are not biased.

We know our government does the maximum it can do to stop or at least to reduce such practices. My remarks are in no way intended to be negative. However, we need to be realistic. As someone said — and it was probably another exporter — "If you can't beat them, join them."

Therefore, we had quite a number of challenges in front of us. First, we needed to obtain government assistance. This is a very general term and it is very difficult, if not hopeless, in the budget constraint environment that existed when we started and in which, unfortunately, we still find ourselves. We therefore needed to find a way by which we could leverage all possible government resources.

Second, when negotiating with Industry Canada and the Department of Finance, they strongly suggested we attempt to develop a solution which would eventually diminish or potentially even eliminate the need for additional assistance from the government.

*[Traduction]*

national. Il nous faut, certes, des programmes de financement des exportations à coût compétitif. Il nous faut également à la SEE des politiques appropriées en matière de ressources humaines afin que le talent que renferme la Société ne soit pas encore davantage dissipé.

Plus que tout, il nous faut la volonté politique des législateurs afin que la SEE soit munie des outils dont elle a besoin pour que nous puissions faire notre travail et ramener au pays davantage d'emplois.

**M. Pierre-André Roy, président, Groupe Bombardier Capital:** Monsieur le président, je vais traiter plus particulièrement de la question des programmes à coût élevé et du financement de gros projets. Ce faisant, j'aimerais souligner la capacité de la Société pour l'expansion des exportations de s'adapter rapidement à l'environnement changeant des marchés internationaux.

Les règles normales de l'offre et de la demande sont souvent déformées du fait que nombre de nos concurrents internationaux appartiennent à leurs gouvernements respectifs. Cela alimente une tendance à intervenir sur les marchés soit en subventionnant les taux (comme le fait le gouvernement du Brésil avec *Embrarér*) soit en injectant d'importants capitaux dans les entreprises concernées, comme l'ont fait les Français avec *Aérospatiale*.

Un autre outil est d'offrir aux banques des garanties de crédit d'impôt pour dépenses au titre de la recherche et du développement. Le gouvernement néerlandais a recouru à cela pour *Fokker*.

Bien sûr, si le Canada était suffisamment puissant sur la scène internationale pour s'opposer de façon efficace à de telles pratiques injustes, alors la nécessité des exportateurs canadiens de compter sur l'aide de leur gouvernement en serait de beaucoup réduite. De façon générale, ces exportateurs sont suffisamment productifs, créatifs et agressifs pour être concurrentiels sur le marché mondial, mais ce à condition que les règles du jeu ne soient pas altérées.

Nous savons que notre gouvernement fait le maximum pour stopper ou en tout cas contrecarrer ces pratiques. Mes remarques n'ont aucunement pour objet d'être négatives. Cependant, il nous faut être réalistes. Comme l'a dit quelqu'un (et c'était sans doute un autre exportateur), «Si vous ne pouvez pas les vaincre, joignez-vous à eux».

Par conséquent, il se dressait devant nous plusieurs défis à relever. Tout d'abord, il nous fallait obtenir de l'aide gouvernementale. Il s'agit là d'un terme très général, et c'est chose très difficile, voire impossible dans le contexte de compressions budgétaires qui existait lorsque nous avons commencé et dans lequel nous nous trouvons malheureusement toujours. Il nous a donc fallu trouver un moyen de multiplier au maximum toutes les ressources gouvernementales possibles.

Deuxièmement, l'on est vigoureusement encouragé, lors de négociations avec Industrie Canada et le ministère des Finances, à tenter d'élaborer une solution qui débouche éventuellement sur la réduction, voire la suppression de toute nécessité d'une aide supplémentaire du gouvernement.



[Texte]

Third, as a customer competing with other international customers, we needed a structure which would allow us to have access to the most sophisticated and effective forms of financing currently utilized by the marketplace. These include U.S., U.K. or Japanese-leveraged leases, multi-country leveraged structures and others which, in addition to being extremely cost effective, are becoming the key to more and more international sales transactions.

After much deliberation, we invented a structure called CRJ Capital Corps, which stands for Canadair Regional Jet Capital Corporation, in conjunction with Industry Canada and the Department of Finance. This structure covers adequately the points I mentioned before. It does so by providing a very interesting mix of guarantees and equity contributions supplied by both the government and the exporter in a vehicle that will also intervene as a direct vendor whenever and wherever necessary.

In leaving all profits and interests in this vehicle, the shareholders, that is, the government and the exporters, allow the vehicle to grow and become less dependent on government assistance over time. In effect, the company, hopefully, will grow to be self-sustaining.

The Export Development Corporation has been chosen by the government to become our joint shareholder in this business. They reacted quickly and created a company called SFI, or Structured Finance Inc., to do so.

This is quite a strong illustration of the flexibility of EDC to adapt to the constantly changing world scene. Its capacity to handle the risk analysis, the guarantees and the funding requirements is unique and must be preserved at any price.

My last point would be a strong suggestion to allow EDC a salary policy which will permit its employees to become, more and more, international-level professionals. That is an absolute necessity to allow EDC to deliver internationally competitive deals.

Thank you for your attention, Mr. Chairman.

**Mr. Al Wahl, Contracts Manager, Raytheon Canada, Canadian Exporters' Association:** Mr. Chairman, Raytheon Canada is a wholly-owned subsidiary of Raytheon Company of the United States. Raytheon Company is a \$7-billion company, which at the moment is growing to \$9 billion. We have offices worldwide. While we have other products, our major product presently is air traffic control systems.

In every order we provide, we receive significant input from numerous small SMEs from across the country. I am sitting here as a representative of a multinational corporation. However, we also represent many people and many significant orders to smaller firms throughout Canada.

[Translation]

Troisièmement, en tant que client en concurrence avec d'autres clients internationaux, il nous fallait une structure nous permettant d'accéder aux types de financement les plus sophistiqués et les plus efficaces qu'utilise à l'heure actuelle le marché. Je mentionnerai le crédit-bail adossé américain, britannique ou japonais, les structures multiplicatrices à pays multiples et autres qui, en plus d'être extrêmement rentables, sont un élément essentiel d'un nombre toujours croissant de transactions commerciales internationales.

Après moult délibérations, nous avons inventé une structure appelée *CRJ Capital Corps*, soit la *Canadair Regional Jet Capital Corporation*, conjointement avec Industrie Canada et le ministère des Finances. Cette structure couvre de façon satisfaisante les points que j'ai mentionnés tout à l'heure. Elle y parvient en offrant un mélange fort intéressant de garanties et de contributions de capitaux propres, fournies et par le gouvernement et par l'exportateur dans le cadre d'un organe qui interviendra également en tant que vendeur direct chaque fois que cela est nécessaire.

En laissant à l'intérieur de cet organe tous les profits et intérêts, les actionnaires, soit le gouvernement et les exportateurs, permettent à celui-ci de grossir et de devenir de moins en moins dépendant de l'aide gouvernementale. Il est d'ailleurs à espérer que la compagnie devienne autosuffisante.

La Société pour l'expansion des exportations a été choisie par le gouvernement pour être notre coactionnaire dans cette initiative. Celle-ci a réagi rapidement et a créé à cette fin une compagnie appelée SFI, *Structured Finance Inc.*

Il s'agit là d'une illustration parlante de la souplesse et de la capacité d'adaptation de la SEE sur une scène mondiale toujours changeante. Sa capacité de prendre en main l'analyse du risque, les garanties et les besoins en matière de financement est tout à fait unique et doit à tout prix être préservée.

J'en arrive maintenant à mon dernier point. Je recommanderais vivement au gouvernement d'autoriser pour la SEE une politique salariale telle que ses employés seront de plus en plus amenés à devenir des professionnels de niveau international. Cela est impératif si l'on veut que la SEE puisse mener à bien des négociations et des transactions à l'échelle internationale.

Monsieur le président, je vous remercie de votre attention.

**M. Al Wahl, gestionnaire des contrats, Raytheon Canada, Association des exportateurs canadiens:** Monsieur le président, *Raytheon Canada* est une filiale à 100 p. 100 de la *Raytheon Company* des États-Unis. La *Raytheon Company* est une entreprise d'une valeur de 7 milliards de dollars, qui va bientôt approcher des 9 milliards. Nous avons des bureaux partout dans le monde. Même si nous offrons d'autres produits, nous proposons surtout des systèmes de contrôle du trafic aérien.

Dans le cadre de chaque commande que nous remplissons, nous faisons appel à de nombreuses petites et moyennes entreprises de partout au pays. Je suis ici devant vous en tant que représentant d'une multinationale. Cependant, nous représentons de nombreuses autres personnes et nous passons d'importantes commandes auprès de petites compagnies situées un peu partout au Canada.

## [Text]

When we look at the competitive challenge around the world, we see three major issues. They are the availability of EDC financing by country, which has been discussed earlier; the availability of Canada Account; and aid tied to trade.

We must sell our product internationally. We see other ECAs around the world becoming much more aggressive. Examples in this regard include Venezuela, which is now being financed by Spain, and Russia, where EXIM is very active at the moment. We need the same support out of the EDC.

If we are in a situation in which we are unable to obtain financing for a program, then often our reaction is not to bid. We cannot spend our scarce resources bidding on a program. We have lost significant business, which losses can be documented, to other countries because of that one specific reason.

As part of a multinational with many resources, we may have a program which requires input, for example, from Canada, the United States and the U.K. If that financing is not available in Canada, the product will be produced in the country from which the financing is forthcoming, as a result of which we will lose jobs.

In large part, we see this issue being driven by the requirement for EDC to be self-sustaining. A number of other ECAs around the world are not equally constrained. There is a significant difference.

The second issue with which I wish to deal is the availability of Canada Account. Access to Canada Account is a long, slow and costly process. There must be an easier way to do things. Many competing countries with whom we deal have easier processes.

Previously, the focus of Canada Account was on predatory financing, clear grants and things along those lines. We do not see that as much of an issue now as it was previously. Canada Account was effective in providing direct access to the EDC. It allowed them to use Canada Account to leverage their capability in a number of the smaller emerging countries and areas.

The third issue I wish to touch upon is aid tied to trade, which is a difficult issue to define. It is something which is not well known; other countries do not talk about it. However, it is dramatically there. By way of illustration, Vietnam inquired of our company about some systems, which were not air traffic control systems, and which were ultimately supplied by Thompson CSF of France. The systems were supplied directly into Vietnam. However, they were tied into other infrastructure funding provided by France.

## [Traduction]

Lorsque nous nous penchons sur les défis concurrentiels à l'échelle mondiale, nous voyons trois principales questions: la disponibilité de financement de la SEE par pays, dont on a traité précédemment; la disponibilité du compte du Canada; et l'aide liée au commerce.

Il nous faut vendre notre produit à l'échelle internationale. Nous voyons d'autres OCE dans le monde devenir de plus en plus agressives. Je citerai à titre d'exemples le Venezuela, qui est maintenant financé par l'Espagne, et la Russie, où l'*Eximbank* est très active à l'heure actuelle. Il nous faut obtenir de la SEE le même genre de soutien.

Si nous nous trouvons dans une situation où il nous est impossible d'obtenir le financement requis pour un programme donné, alors notre réaction sera souvent de ne pas soumissionner. Si nos ressources sont rares, nous n'allons pas les gaspiller de la sorte. Nous avons perdu de nombreux marchés (et ces pertes peuvent être documentées) en faveur d'autres pays pour cette seule raison.

En tant que composante d'une multinationale qui compte de nombreuses ressources, il se peut que nous ayons un programme exigeant la participation, par exemple, du Canada, des États-Unis et du Royaume-Uni. Si le financement requis n'est pas disponible au Canada, la production se fera dans le pays qui fournira le financement, et nous perdrons en conséquence des emplois.

Selon nous, cet état de choses est en grande partie imputable à l'exigence que la SEE soit autosuffisante. Or, il y a dans le monde un certain nombre d'autres OCE qui ne sont pas assujetties à cette même contrainte. Il y a donc là une différence très importante.

La deuxième question que j'aimerais aborder est celle de la disponibilité du compte du Canada. L'accès au compte du Canada est un processus long, lent et coûteux. Il doit y avoir une façon plus facile de faire les choses. Un grand nombre des pays concurrentiels avec lesquels nous traitons sont dotés de processus plus simples.

Le compte du Canada servait principalement précédemment au financement à des conditions de faveur, au subventionnement direct et à d'autres choses du genre. Ce n'est plus tellement le cas aujourd'hui. Le compte du Canada a joué un rôle en assurant un accès direct à la SEE. En effet, celle-ci a utilisé le compte du Canada pour accroître sa capacité dans nombre de régions du globe et de petits pays émergents.

La troisième question que j'aimerais aborder est celle de l'aide liée au commerce, qui est une chose difficile à définir. Il s'agit par ailleurs d'une chose qui est méconnue; les autres pays n'en parlent pas. Cependant, c'est une chose qui existe, et sur une grande échelle. En guise d'illustration, le Vietnam s'est renseigné auprès de notre compagnie au sujet d'un certain nombre de systèmes, qui n'étaient pas des systèmes de contrôle du trafic aérien, et qui ont fini par être fournis par *Thompson CSF*, une société française. Ces systèmes ont été fournis directement au Vietnam. Cependant, ils étaient liés au financement d'autres infrastructures fournis par la France.



## [Texte]

You cannot put your finger on it, but aid tied to trade is a significant issue. It would be beneficial to Canadian exporters to have access to this sort of cooperative agreement between aid and the trade end of things.

There are a few other areas which I would like to address which may be less significant but which still impact Canadian ability to trade abroad. First, we find that Canadian banks are not as aggressive as banks from other countries in terms of long-term financing, even for the portion of work not covered by EDC funding. Banks are willing to provide funds to Canadian exporters, but we find that the cost is higher.

That statement is a generalization and I ask you to recognize it as such. There are times when Canadian banks are extremely supportive of our efforts. In general, we find banks in other countries are more aggressive.

Second, the focus of the ECAs in other countries is changing. As an example, EXIM, the U.S. export arm, never used to provide financing for military sales. We now find that they are doing it on a case-by-case basis. It is unusual but it is happening.

EDC needs to have the ability to respond to that sort of issue. They have some ability to do so under their current powers. I believe they could go further with additional access and additional funding, especially, as I say, in the riskier markets.

Finally, funding needs to be available from a number of different sources. There are probably four or five pots to which an exporter can go for support with respect to financing. Some of them are the EDC, CIDA and Canada Account. There are others. Exporters would be well served to have a single focus for access to all of those types of funds. We find that the requirement to go in five different directions to obtain financial support is counterproductive. Again, that is an area that deserves some focus.

I will now close my remarks. I appreciate the opportunity to speak to you today.

**Mr. Rowe:** Our final speaker this morning from the delegation is Mr. Jeff Gresham.

**Mr. Jeffrey B. Gresham, Chief Financial Officer & Corporate Secretary, XCAN Grain Pool Ltd., Canadian Exporters' Association:** Mr. Chairman, I am pleased to be here. XCAN has the largest share of Canada's private export trade in grains and oilseeds. The markets that we trade into around the world are extremely competitive. The margins which we can extract from our trade are thin in relation to the exposures that we are required to manage.

There is a need for maintaining an ongoing relationship to facilitate Canadian trade with partners from three sources. They are the exporters themselves, who have the expertise in

## [Translation]

Vous ne pouvez pas vraiment mettre le doigt dessus, mais l'aide liée au commerce est une pratique très répandue. Il serait avantageux pour les exportateurs canadiens d'avoir accès à ce genre d'entente de coopération liant l'aide et le commerce.

J'aimerais maintenant parcourir avec vous un certain nombre d'autres questions qui sont d'importance moindre mais qui ont néanmoins une incidence sur la capacité canadienne de faire affaire à l'étranger. Tout d'abord, nous avons constaté que les banques canadiennes ne sont pas aussi agressives que celles d'autres pays en matière de financement à long terme, et ce même pour la partie des travaux non couverte par le financement de la SEE. Les banques sont prêtes à mettre des fonds à la disposition des exportateurs canadiens, mais nous avons constaté que le coût est plus élevé.

Ce que je viens de dire est néanmoins une généralisation, et j'aimerais que vous l'interprétiez ainsi. Il arrive que des banques canadiennes appuient très énergiquement nos efforts. Cependant, dans l'ensemble, nous trouvons que les banques d'autres pays sont plus agressives dans ce domaine.

Deuxièmement, l'orientation des OCE d'autres pays est en train de changer. À titre d'exemple, *Exim*, le bras exportation de l'appareil américain, ne servait autrefois jamais au financement de ventes militaires. Or, nous constatons aujourd'hui que cela arrive dans certains cas. C'est rare, mais cela arrive néanmoins.

Il importe que la SEE puisse intervenir de la sorte. Elle peut le faire jusqu'à un certain point, dans le cadre de ses pouvoirs actuels, mais je pense qu'elle pourrait aller plus loin encore si elle disposait d'un accès et de fonds supplémentaires, surtout, comme je le disais, pour les marchés plus risqués.

Enfin, il importe que le financement provienne d'un certain nombre de sources différentes. Il existe sans doute quatre ou cinq pots différents dans lesquels un exportateur peut puiser, notamment la SEE, l'ACDI et le compte du Canada. Mais il y en a d'autres. Il serait sans doute plus rentable que les exportateurs puissent s'adresser à une seule et même source pour accéder à ces différents types de fonds. Nous trouvons que le fait d'avoir à nous lancer dans cinq directions différentes pour obtenir un soutien financier est inefficace. Il s'agit donc, là encore, d'une question qui mérite qu'on s'y penche.

Je vais m'arrêter là en vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de venir vous rencontrer ici aujourd'hui.

**M. Rowe:** Le dernier membre de notre délégation à prendre la parole ce matin sera M. Jeff Gresham.

**M. Jeffrey B. Gresham, directeur financier et secrétaire général de la société, XCAN Grain Pool Ltd., Association des exportateurs canadiens:** Monsieur le président, c'est un grand plaisir que de me trouver ici. XCAN est la plus grande société privée canadienne d'export de céréales et d'oléagineux. Les marchés du monde sur lesquels nous vendons sont extrêmement concurrentiels. Nos marges bénéficiaires sont étroites par rapport aux risques que nous devons gérer.

Il est indispensable de maintenir la collaboration entre trois partenaires en vue de promouvoir le commerce canadien. Ces partenaires sont les exportateurs eux-mêmes, qui possèdent le



*[Text]*

developing products and services to meet demands around the world; banks and other financial institutions, who provide access to capital and facilitate trade transactions; and the EDC to share in risk and to take away risk from the other two partners.

My concern today is with the shifting focus of EDC. EDC has been evolving over the years from purely an instrument of public policy dedicated to enhancing Canada's export trade competitiveness to a for-profit corporation which, by definition, has to be risk averse in order to protect its annual income and accumulated equity balances.

The primary purpose of state-operated export agencies is to enhance export trade. This would appear no longer to be the first concern of the EDC.

Entry into the domestic credit market is an example of this process. I believe that the suggested use of potential surpluses generated by insurance of domestic receivables to allow EDC to target riskier markets represents a misdirection of the core focus of EDC's business. Its core business should be export enhancement.

In fulfilling its original mandate, more creative products, including guarantees, would be a more appropriate focus as opposed to directing management attention and corporate resources to the development of domestic business.

It is my view that the path of change that EDC is on is one that could lead eventually to a for-profit corporation equivalent in status to other private financial insurers. Clearly, that could allow the corporation to be privatized eventually. I am not suggesting that that is the intent or the stated intention at this point in time at all. However, should that process continue to evolve, the public policy mandate of the EDC will be lost.

Partnership of the three, and the risk sharing that is required to compete on an international basis, particularly with the services and greater levels of risk that other export enhancement agencies are taking, would be a detriment to Canada's ability to compete on world markets.

**Mr. Rowe:** Mr. Chairman, before we open the dialogue for questions, Mr. Drake has given me the opportunity to say a final word. I would like to talk briefly about the company which I represent, G.E. Canada.

General Electric has the world mandate within the GE system for the design, marketing, sales and manufacturing of hydro turbines and generators. We just celebrated our seventy-fifth anniversary in Canada of our plant in Lachine, Quebec.

In the limited domestic market base in which we have to work these days, we must be able to sell in the export market. Without export financing, we certainly would have difficulty hanging on to our world mandate, something which is near and dear to our heart.

*[Traduction]*

savoir-faire voulu pour élaborer des produits et services répondant à la demande des marchés mondiaux; les banques et autres établissements financiers, qui donnent accès aux capitaux et facilitent les transactions commerciales; enfin, la SEE, pour soulager les deux autres partenaires d'une partie des risques qu'ils courent.

Mon souci aujourd'hui concerne l'évolution du rôle de la SEE. Au fil des ans, cette dernière a cessé d'être purement un instrument de la politique gouvernementale visant à renforcer la compétitivité commerciale du Canada, pour se muer en société à but lucratif qui doit, par définition, minimiser ses risques de façon à protéger ses revenus annuels et les avoirs qu'elle a accumulés.

Le but premier des organismes de crédit à l'exportation étatiques est d'accroître le volume des exportations. Il semble que ce ne soit plus la préoccupation principale de la SEE.

Son entrée sur le marché du crédit interne est un exemple de cette transformation. Je considère que l'utilisation des excédents potentiels engendrés par l'assurance de comptes-clients intérieurs, pour permettre à la SEE de cibler des marchés plus risqués, représente une orientation mal avisée. La raison d'être de la SEE devrait être d'accroître le volume des exportations.

Il serait plus approprié que la Société, pour s'acquitter de sa mission première, se concentre sur la mise au point de produits créatifs, notamment de garanties, par opposition à la focalisation de la direction et des ressources sur l'expansion du marché interne.

À mon sens, la voie sur laquelle la SEE s'est engagée pourrait la ravalier, en fin de compte, au rang de société d'assurance privée à but lucratif. Cela fraierait évidemment le chemin à la privatisation future de la Société. Je ne prétends pas du tout que ce soit là l'objectif caché ou déclaré. Cependant, si ce processus se poursuit, la mission publique de la SEE disparaîtra.

Le partenariat entre les trois parties que j'ai indiquées, et le partage des risques qui est nécessaire si l'on veut livrer concurrence à l'échelle internationale (particulièrement vu les services offerts et les niveaux de risque assumés par les autres organismes de développement des exportations) souffrirait de cette évolution, laquelle serait au détriment de la compétitivité du Canada sur les marchés mondiaux.

**M. Rowe:** Monsieur le président, avant d'ouvrir le dialogue pour les questions, M. Drake m'a offert de dire un mot de conclusion. Je voudrais parler brièvement de la société que je représente, G.E. Canada.

*General Electric* a reçu le mandat mondial au sein du groupe GE pour la conception, la commercialisation, la vente et la fabrication de turbines hydrauliques et de générateurs. Nous venons de fêter le 75<sup>e</sup> anniversaire au Canada de notre usine de Lachine, au Québec.

Étant donné le marché intérieur restreint avec lequel nous devons travailler ces temps-ci, il est indispensable que nous puissions exporter. Sans crédit à l'exportation, nous aurons bien du mal à préserver notre mandat mondial, lequel nous tient très à coeur.

## [Texte]

Canada's export financing system appears quite appropriate for the nature of most of our export business. Having EDC provide direct lending is important to many Canadian exporters, unlike the European system. EDC is 100 per cent committed to exports and, as a consequence, exporters have access to EDC management and know that its board is also focused the export-related activity. That is key to an exporter.

Canadian exporters believe that medium- and long-term export financing will always be a small increment of the commercial banks' overall business here in Canada. We will have difficulty competing for the full attention and commitment of their senior management.

We appreciate the opportunity to have this dialogue with you today. We hope that we have been able to provide you with a clearer understanding of Canadian exporters' views on medium- and long-term export financing at this time.

**The Deputy Chairman:** Mr. Drake, when you started off, you said that we were dealing with Canada's ability to compete against the deeper pockets of foreign countries who take greater risks.

I will refer specifically to the insurance part of it for the time being, and then I will put on my insurance broker's hat and try to find out if I have understood what you have said.

You all have a need for risk transference of some kind or another. That is normally done with insurance companies, but with a large market in the insurance companies where you can go from one to the other. If I understand correctly, you have to go to one market. As far as I know, the EDC is your market and there are no alternatives. There were a couple of small companies who appeared before us last year who talked about offering this type of cover. However, your representatives at that time said that you were not particularly thrilled with the type of service they gave and that you preferred to deal with the EDC.

In listening to you this morning, it seems that the EDC has one particular problem, namely, a problem of capacity. Any market experiences that at one point or another, whether it is with individual companies or in totality. However, you do not seem to find within the EDC that they have the capacity, that is, the amount of dollars that you can lay-off. I do not know what the amounts are, but I presume that you finance things in the hundreds of millions of dollars and probably even in the billions of dollars.

If we are talking about billions of dollars, then there must be a limit at some time in terms of the amount of dollars that one can put at risk. Lloyd's of London used to sell unlimited policies for liability. Lloyd's of London now has a certain number of problems. One cannot sell insurance without a limit, and there has to be a limit if one wants to operate.

## [Translation]

Le système canadien de financement des exportations paraît tout à fait adapté à la nature de la plupart de nos ventes à l'étranger. Il est important pour nombre d'exportateurs canadiens que la SEE offre un financement direct, contrairement à ce que font ses homologues européens. La SEE se consacre à 100 p. 100 à l'exportation, si bien que les exportateurs trouvent porte ouverte auprès de la direction de la Société et savent que son conseil est également entièrement tourné vers l'activité d'exportation. C'est la clé pour un exportateur.

Les exportateurs canadiens savent que le financement à moyen et long terme des exportations ne sera jamais qu'un élément mineur de l'activité d'ensemble des banques commerciales canadiennes. Nous aurons de la difficulté à obtenir la pleine attention et l'engagement soutenu de leur haute direction.

Nous apprécions la possibilité de nouer ce dialogue avec vous aujourd'hui. Nous espérons avoir pu vous faire mieux comprendre les points de vue des exportateurs canadiens sur le financement des exportations à moyen et long terme.

**Le vice-président:** Monsieur Drake, vous avez dit au début de votre exposé que ce qui est en jeu, c'est la capacité du Canada de concurrencer les pays étrangers qui ont des poches plus profondes et acceptent de courir de plus grands risques.

Je vais commencer par parler, pour le moment, de l'élément assurance en coiffant mon chapeau de courtier d'assurances pour voir si j'ai bien compris ce que vous avez dit.

Vous avez tous besoin d'un mécanisme quelconque de transfert des risques. Normalement, on a recours pour cela à des sociétés d'assurances, à condition de disposer d'un vaste marché fait de compagnies d'assurances entre lesquelles on peut choisir. Si je vous ai bien suivi, vous êtes limité à un seul fournisseur. Votre marché se limite à la SEE, vous n'avez pas de solution de rechange. L'année dernière, quelques petites compagnies d'assurances ont comparu ici qui parlaient d'offrir ce type de couverture. Cependant, vos représentants à l'époque ont dit que vous n'étiez pas ravis du type de service qu'elles offraient et que vous préféreriez traiter avec la SEE.

En vous écoutant ce matin, il m'a semblé que celle-ci présente un problème particulier, à savoir un problème de capacité. Tout marché se trouve dans une telle situation à un moment ou un autre, soit au niveau des compagnies individuelles, soit dans son ensemble. Cependant, vous ne semblez pas trouver auprès de la SEE la capacité voulue, c'est-à-dire les volumes de crédit dont vous avez besoin. Je ne sais pas quels en sont les montants, mais je suppose que vos besoins de financement se chiffrent par centaines de millions de dollars, et peut-être même par milliards de dollars.

Si l'on parle de milliards de dollars, il faut bien fixer un jour une limite quant au montant que l'on peut assujettir au risque. La Lloyd's de Londres vendait jadis des polices sans limite de responsabilité. Or, la Lloyd's se débat aujourd'hui dans les difficultés. On ne peut vendre de l'assurance sans limite, il faut une limite si l'on veut survivre.



[Text]

The other thing that you seem to worry about is the underwriting ability. By "underwriting", I mean the acceptability of certain risks for certain types of goods and contracts going into certain countries. Evidently, there has to be a difference between products you sell to the states and products you sell to some other country.

I also gather from what you have said that rates are a problem. You have not said anything about the wording in terms of the type of cover you obtain from EDC and whether it is the same type of cover as that which a French or American exporter would obtain from their particular companies.

I would like to hear from you concerning whether or not these are all the same types of cover. In other words, when you buy a policy in one place or another, is it the same wording?

No one has mentioned anything about claims. As an insurance broker, I always worried a lot about claims. If my clients were not happy, I figured I would soon be out of business.

Would you be good enough to touch on capacity wording, underwriting, rates and claims and tell us how EDC compares to the G-7 countries which are all major exporters?

If you could give us a picture of that it might help me to understand, and it might help some of my colleagues as well.

**Mr. Curleigh:** If I may, I will start the discussion.

Certainly, capacity is an issue. It is an issue with exporters, too. As I mentioned in my earlier remarks, because of the capital costs of a project, we tend to take a consortium approach and split the project between three or four different countries. This is not to get the financing from those countries but to share the risk, the rewards and the work.

**The Deputy Chairman:** May I interrupt you there? Does that mean that my remark that you are a captive of the EDC in Canada is wrong, and that you can lay stuff off into other countries?

**Mr. Curleigh:** No, we cannot lay it off, as such. Because of the large capital costs, which are in the hundreds of millions of dollars, we approach the project on a multinational basis to start with.

**The Deputy Chairman:** You are talking about EXIM in the United States. Would you be able to use their capacity?

**Mr. Curleigh:** Yes, through my partner's company in the United States.

**The Deputy Chairman:** Could a solely-owned Canadian company do that?

**Mr. Curleigh:** No.

The question is a good one. We have been talking with EDC at length about it. With an insurance underwriter, you tend to lay-off the risk even within the amount that you have, and EDC takes the

[Traduction]

L'autre aspect dont vous semblez vous inquiéter est la capacité de souscription. Par «souscription», j'entends la capacité d'assumer certains risques pour certains types de biens destinés à certains pays et de contrats signés avec certains pays. À l'évidence, il faut distinguer entre les produits vendus aux États-Unis et les produits vendus à quelque autre pays.

J'ai également déduit de vos propos que les taux présentent un problème. Vous n'avez rien dit des conditions de couverture que vous consent la SEE, et s'il s'agit du même type de couverture que celle qu'un exportateur français ou américain obtient de son organisme national de crédit à l'exportation.

J'aimerais que vous nous disiez s'il s'agit dans tous les cas d'une couverture de même type. Autrement dit, lorsque vous achetez une police d'assurance auprès d'un organisme national ou d'un autre, les conditions sont-elles les mêmes?

Nul n'a mentionné non plus les indemnisations. En tant que courtier d'assurances, je m'inquiétais toujours beaucoup des indemnisations. Si mes clients n'étaient pas satisfaits, je me disais que je ne tarderais pas à faire faillite.

Auriez-vous la bonté de nous parler des conditions d'assurance, de la souscription, des taux et des indemnisations et nous dire comment la SEE se compare sur ce plan aux pays du G-7, qui sont tous de grands exportateurs?

Si vous pouviez nous donner un tableau d'ensemble de la situation, cela m'aiderait à comprendre, ainsi que certains de mes collègues.

**M. Curleigh:** Je vais commencer, si vous le permettez.

Certes, la capacité est un facteur. C'est un enjeu également pour les exportateurs. Comme je l'ai mentionné, vu les coûts d'immobilisation importants des projets, nous tendons à former des consortiums et partager un projet entre trois ou quatre pays différents. Ce n'est pas pour obtenir un financement de ces pays, mais pour étaler les risques, les bénéfices et le travail.

**Le vice-président:** Puis-je vous interrompre? Cela signifie-t-il que j'ai tort de vous considérer comme captif de la SEE au Canada et que vous pouvez faire appel aux organismes de crédit à l'exportation d'autres pays?

**M. Curleigh:** Non, pas à proprement parler. En raison des frais d'immobilisation élevés, qui se chiffrent par centaines de millions de dollars, nous abordons d'emblée un projet sur une base multinationale.

**Le vice-président:** Vous avez parlé de l'Exim aux États-Unis. Pourriez-vous faire appel à elle?

**M. Curleigh:** Oui, par l'intermédiaire de ma société partenaire américaine.

**Le vice-président:** Est-ce qu'une société entièrement canadienne pourrait le faire?

**M. Curleigh:** Non.

C'est une bonne question. Nous en avons parlé longuement avec la SEE. Avec un souscripteur d'assurances, vous tendez à transférer le risque même pour la partie propre qui vous revient,



## [Texte]

whole risk of a project. That is the case, for example, with a project that I am looking after. That is their business.

At some point they have to say, "Perhaps we better dissipate this out to the industry." I think they are looking into ways of doing that. We tend to say, "You handle that any way you wish, EDC."

**The Deputy Chairman:** They can place reinsurance the way they want.

**Mr. Curleigh:** That is right. We think it would be prudent for them to do that. On our side we are making sure that our project is covered off with three or four different countries. That is for logical reasons.

With regard to the wording, yours is a good point, senator. We have addressed it many times. On occasion, we have found that our premium for what we call construction risk, or contract risk, which is the period of risk when you are undertaking the contract as opposed to the repayment risk, is three times as expensive as a European cover for a wrongful call on a bank guarantee.

However, the fact is that from a wording point of view our covers are more than three times as good. We are innocent until proven guilty. Over there, you are guilty until you prove yourself innocent. Normally, that proving is in an arbitrary situation in a third country which is difficult.

We have debated this issue internationally. From my point of view, we would rather pay the premium for the wording. We are quite cognizant of the wording of the policy and what it means.

Please understand that in Canada we have a unique system when compared with Europe. We can go in to negotiate the wording and tailor it to the kind of project we have. That is important to us.

Underwriting is an EDC issue, as we have been suggesting to them. However, it is their business. We would do it ourselves.

Claims are important. With the EDC, you have to address the claims situation first in your policy. You have to ensure that you have a clear definition of what is a claim and what is not.

To give an example, about six years ago we supplied a chemical plant in China where they would not allow a termination clause in the contract. I went over and tried to explain all the reasons why it was in their interests to have a termination clause. They said, "No, sir. It is in your interests because we will not terminate. But if we have to terminate, we will tell you what we will pay you."

We wanted a definition of termination because it would help us define the policy under which we could claim. Because we did not have the definition in the contract, we went back to EDC where

## [Translation]

alors que la SEE assume tout le risque d'un projet. C'est le cas, par exemple, d'un projet dont je m'occupe. C'est son rôle.

Il arrive un moment où elle doit dire: «Peut-être vaudrait-il mieux partager ce risque avec d'autres compagnies d'assurances». Je pense qu'elle recherche des façons de le faire. Notre réaction tend à être de dire: «Faites comme bon vous semble, vous, la SEE».

**Le vice-président:** Elle peut contracter des polices de réassurance auprès de qui bon lui semble.

**M. Curleigh:** C'est juste. Nous pensons que c'est prudent de le faire. Pour notre part, nous veillons à ce que notre projet soit couvert par trois ou quatre pays différents, et ce pour des raisons très logiques.

Pour ce qui est des conditions, votre remarque est excellente, sénateur. Nous en avons parlé à maintes reprises. À l'occasion, nous avons constaté que notre prime pour ce que nous appelons l'assurance contre les risques de la construction, ou le risque contractuel, c'est-à-dire le risque pendant la période d'exécution du contrat par opposition au risque pendant la période de remboursement, nous coûte trois fois plus cher qu'une couverture européenne pour une demande illégitime d'intervention d'une garantie bancaire.

Cependant, le fait est que notre couverture est plus que trois fois meilleure. Nous sommes considérés innocents jusqu'à preuve du contraire. Là-bas, on est coupable jusqu'à ce que l'on apporte la preuve de son innocence. Normalement, cette preuve doit être faite dans une situation arbitraire dans un pays tiers, ce qui est difficile.

Nous avons débattu de cette question à l'échelle internationale. Personnellement, je préfère payer la prime correspondant à une garantie de cette qualité. Nous avons pleinement conscience de ce que sont les conditions et de ce qu'elles signifient.

Il ne faut pas perdre de vue que nous avons au Canada un système particulièrement avantageux, comparé à l'Europe. Nous pouvons négocier les conditions avec la SEE et les adapter au type de projet que nous entreprenons. C'est important pour nous.

La réassurance est le problème de la SEE, et nous le lui avons dit. C'est son affaire. Nous ferions la même chose nous-mêmes.

Le paiement des sinistres est important. Avec la SEE, nous devons aborder cette question en premier lieu dans les polices. Nous devons veiller à ce qu'il y ait une définition claire de ce qu'est un sinistre et de ce qui n'en est pas.

Pour vous donner un exemple, il y a près de six ans, nous avons livré une usine chimique à la Chine, dans le cadre d'un contrat qui ne comportait pas de clause de résiliation. Je me suis rendu là-bas et j'ai essayé d'expliquer toutes les raisons qui faisaient qu'il était dans leur intérêt d'avoir une clause de résiliation. Ils m'ont répondu: «Non, monsieur. C'est dans votre intérêt, car nous n'allons pas résilier. Mais si nous devons résilier, nous vous dirons exactement ce que nous vous paierons».

Nous voulions une définition de la résiliation parce que cela nous aurait aidés à définir quel type de police conclure, qui nous permettrait d'être indemnisés. Du fait que nous n'avions pas de

[Text]

we structured a definition. In fact, we structured a term called "de facto termination" to cover ourselves in that case.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je vais me donner la liberté, au moins à vous, de poser des questions en français.

Je suis intéressée à élaborer un petit peu sur la question du personnel. Est-ce que j'ai bien compris que vous m'avez dit que l'on devait mieux payer notre personnel?

**M. Roy:** Oui. Il y a eu beaucoup de départs chez la SEE dernièrement. Évidemment, je ne veux pas commenter sur la valeur de ceux qui restent...

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Est-ce que certains sont rendus chez vous?

**M. Roy:** Oui, certains. Peut-être que nous aurions dû nous informer de leurs salaires avant pour ne pas leur offrir autant! J'ai environ 20 personnes qui travaillent pour moi dans le domaine du financement des ventes dans le marché international. Sur les 20 personnes, j'en ai 12 qui sont américaines.

C'est une spécialité que nous retrouvons très peu au Canada et cela, même à Toronto. Par exemple, le régime fiscal canadien ne permet pas... tous les outils financiers dont je parlais tout à l'heure (je vais vous le dire en français «un bail adossé», que l'on appelle en langage courant un *leverage lease*), vous n'en avez pas ici.

Les gens que nous engageons sont d'ex-courtiers, soit des Anglais originaires d'Angleterre, soit des Américains ou provenant de pays où c'est disponible. Les gens de la SEE, en travaillant avec des gens comme nous, deviennent de plus en plus en contact avec ce genre d'outils. Ils deviennent très rapidement une denrée assez rare.

Lorsque nous les engageons, c'est simplement pour favoriser des Canadiens plutôt que des Américains, et non pas pour dépouiller la SEE de ses spécialistes.

Je pense que lorsqu'on regarde les salaires de ces gens-là, l'on devrait regarder sur l'échelle internationale et non pas sur l'échelle locale. La SEE ne compétitionne pas avec le marché domestique, elle compétitionne avec le marché international.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Nous allons faire un échange de bons procédés.

Je suis, depuis deux ans, la marraine d'un programme d'échanges internationaux d'étudiants en commerce, en finances, en économie, et cetera. Je voudrais que le Canada, chaque année, avec des pays développés, des pays qui sont en voie de développement mais assez avancés, comme la Corée ou la Malaisie (un pays développé mais peut-être pas au même niveau que le Canada et les États-Unis), que nous ayons 25 000 jeunes par année. C'est-à-dire que 25 000 étrangers viendraient chez nous et 25 000 qui iraient à l'étranger.

Je pense qu'en termes d'exportation, que le commerce avec l'étranger, c'est la chose la plus déficiente au Canada. Ce n'est pas nécessairement l'argent, ce sont les gens, le savoir. Nous avons le mérite de n'avoir jamais été, si vous le voulez, un pays

[Traduction]

définition dans le contrat, nous sommes retournés voir la SEE et avons structuré avec elle une définition. En fait, nous avons convenu d'un terme appelé «résiliation de fait» pour nous couvrir dans une telle éventualité.

**Senator Hervieux-Payette:** I am going to take the liberty of asking you, at least, some questions in French.

I am interested in elaborating a little on the question of personnel. Did I understand you to say that our personnel should be better paid?

**Mr. Roy:** Yes. There have been a great many departures from EDC recently. Obviously, I do not want to comment on the value of the persons who have stayed...

**Senator Hervieux-Payette:** Have some of them gone to your organization?

**Mr. Roy:** Yes, some of them. Perhaps we should have found out about their salaries beforehand, so as not to offer them as much! I have some 20 persons who work for me in international sales financing. Out of those 20 persons, 12 are Americans.

You do not find that specialty very often in Canada, even in Toronto. For example, Canada's tax system does not allow for all the financial mechanisms I mentioned earlier — such as leveraged leases, or "bails adossés" in French — you don't have them here.

The people we hire are former brokers, people from England, or Americans, or people from countries where those mechanisms are available. Working with people like us, the people at EDC have more and more contact with that kind of mechanism. Very quickly, they become a commodity that is quite rare.

When we hire them, we do so simply in order to favour Canadians over Americans, not to lure experts away from EDC.

I think that, when we look at those people's salaries, we should look at the international scale, not the local scale. EDC is not competing on the domestic market, but on the international market.

**Senator Hervieux-Payette:** We are going to exchange good practices.

For two years, I have sponsored an international exchange program for students in commerce, finance, economics and related fields. I would like there to be 25,000 young people each year from Canada and developed countries, and from fairly advanced developing countries like Korea or Malaysia — a country that is developed, but perhaps not to the same extent as Canada or the United States. That would mean 25,000 people coming here from other countries and 25,000 Canadians going abroad.

I think that, while we are talking about exports, trade with other countries is what Canada lacks most: not necessarily money, but people and know-how. In a way, it is an advantage that we have never been an imperialist country with colonies! But that means

[Texte]

impérialiste que a eu ses colonies! Cela fait que nous n'avons pas de réseau international de gens. Les seules personnes qui sont habilitées, que l'on peut penser qui ont un savoir-faire en commerce international, ce seraient peut-être les immigrants. Là encore, ce ne sont pas nécessairement des gens qui viennent de pays qui avaient une économie ouverte et capitaliste.

Nous partons toujours avec une absence de compétence. Je vais me faire certainement un devoir d'appuyer votre recommandation sur la question des salaires. Je pense que c'est très important malgré que je veux bien vous prêter mes employés. D'ailleurs nous devrions nous les échanger! Je n'ai pas d'objection à cela du tout. C'est très courant, de toute façon, dans plusieurs pays, que les gens aillent du secteur privé au secteur public, en stage.

Je pense que chez *Agra Monenco*, SNC, nous faisons des échanges de fonctionnaires qui viennent dans vos entreprises mais c'est encore très limité. Ce n'est pas encore une tradition.

Si vous êtes d'accord, j'aimerais quand même que vous répondiez à ma question à savoir: est-ce que, également, vous constatez qu'en plus de ne pas bien les payer, que nous n'avons pas assez de gens qui ont ces compétences et ces expertises?

**M. Roy:** Je suis entièrement d'accord.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** De toute façon, finalement, si nos jeunes allaient passer deux ans à l'étranger dans des institutions financières, que ce soit à Londres, à Munich, à Rotterdam, à Amsterdam ou dans d'autres villes, ils reviendraient ici avec une connaissance de ces compétences sur le plan du financement ainsi que d'autres. Ce seraient des gens qui pourraient tous se retrouver dans des entreprises comme les vôtres et avoir déjà des contacts à l'étranger, avoir déjà une connaissance d'un autre marché, d'une autre façon de faire pour faire de l'exportation.

Il ne faut pas se le cacher, l'Europe a beaucoup plus de tradition que nous dans le commerce international. C'est ma première question.

Je le dis, car je pense que l'on peut quand même penser que nous pouvons influencer quelque peu les politiques du gouvernement dans ce sens. Je vais vous envoyer une copie de la recommandation que j'ai travaillée avec le *Canadian Bureau of International Exchange*.

Je pense qu'il faut donner ce signal à monsieur MacLaren, en particulier que nous avons besoin d'une force de frappe, de jeunes gens qui vont arriver sur le marché avec déjà une compétence et une connaissance du marché international. J'ai besoin de votre aide! Comme je vous l'ai dit, je suis marraine de ce projet, mais je pense que cela va dans notre intérêt réciproque.

I should like to ask a question about currency fluctuations. Is it something upon which you have insisted? Since the G-7 is meeting and wants to address this question, is it something which poses a large barrier to your organization?

[Translation]

that we do not have an international network of people. The only persons who are qualified, whom we might think have know-how in international trade, might be immigrants — and not necessarily people from countries with an open, capitalist economy.

We always start off with a lack of skills. I am certainly going to make it my business to support your recommendation about salaries. I think it is very important, although I am quite willing to lend you employees. In fact, we should exchange employees! I do not object to that at all. In any case, it is current practice in several countries for people from the private sector to go to the public sector for a training period.

I think that with *Agra Monenco*, SNC, there are exchanges of officials who come to your businesses, although this arrangement is still limited and not yet a tradition.

I would still like you to answer my question, if you will: do you, too, think that, in addition to not paying people well, we do not have enough people with those skills and expertise?

**Mr. Roy:** I fully agree.

**Senator Hervieux-Payette:** In any case, if our young people eventually spent two years in financial institutions in other countries, in London, Munich, Rotterdam, Amsterdam or other cities, they would come back here with a knowledge of those skills, including financing. They would all be able to find a place in businesses like yours; they would already have contacts outside Canada and be familiar with another market, another way of doing things, in order to export.

Let us not delude ourselves: Europe has a much stronger international trading tradition that we do. That was my first question.

I say that because I think we may still believe that we can influence government policies somewhat in that direction. I shall send you a copy of the recommendation on which I worked with the Canadian Bureau of International Exchange.

I think we must give the signal, particularly to Mr. MacLaren, that we need a strike force of young people who are going to come onto the market already equipped with skill and knowledge in the international market. I need your help! As I say, I sponsor this project, but I think it is in our mutual interest.

J'aimerais vous poser une question sur les fluctuations monétaires. Est-ce un aspect sur lequel vous avez insisté? Puisque le G-7 doit se réunir et doit traiter de la question, est-ce quelque chose qui représente un gros obstacle pour votre organisation?



[Text]

**Mr. Curleigh:** From my point of view, very seldom are we able to sign contracts in Canadian dollars. Normally, we do so in U.S. dollars. This is for a number of reasons.

In the pulp and paper sector, for example, the world market for the sale of pulp is in U.S. dollars. However, the other side of the coin is that EDC is much more comfortable financing in U.S. dollars than in Canadian dollars. Indeed, when adding the subsidized consensus rates, they found they had a better return on U.S. dollars than on Canadian dollars. That imposed upon the exporter an exchange risk of currency fluctuation during the period of his contract.

We have always felt that EDC should have to accept part of that risk because they were the ones who helped initiate the risk onto us. For example, China would not accept Canadian dollar contracts because they have U.S. dollar financing. They imposed the U.S. dollars onto Canadian exporters.

EDC won the award a few years ago for the best treasury operation in the world. We felt that since they had all the tools to handle the hedging operations, they should take on that responsibility. After long debate it is, of course, still with the exporter. It imposes onto the exporter the requirement to hedge itself on the currency transactions. Quite frankly, we are an engineering company, not a financial company, but we have had to learn ways to hedge. We do know ways to hedge and are therefore able to find our way through the system.

However, the world is getting a little more complicated. It is not just U.S. dollars any more, so export bodies have to be on top of the currency situation. It is the role of a CEA to tell the government and the EDC that it is a concern and that we would like to work together to find a solution to it.

**Mr. Rowe:** You may get a different answer if you are talking to small and medium exporters. For them, it would be a definite concern. Corporations such as mine, General Electric, have the wherewithal to be able to hedge and therefore it is not a problem for our small and medium exporters. However, if they are exporting directly, I believe it would be a problem for them.

**Senator Hervieux-Payette:** Having come from SNC and having worked with Alex Taylor on the big project in India, which was very sophisticated, it is certainly of interest for me to see how we are moving in world trading. I have always had the impression that Canada did not have its share of contracts and projects from the World Bank, which is something I want to push.

How can we be more articulate in that area? Do we need specialized personnel who could ensure that we are aware of the pertinent information immediately? I suppose you are using Internet for that purpose as well.

[Traduction]

**M. Curleigh:** En ce qui nous concerne, nous pouvons très rarement conclure des contrats libellés en dollars canadiens. Normalement, ils le sont en dollars américains, et ce pour diverses raisons.

Par exemple, dans le secteur des pâtes et du papier, les transactions internationales se font en dollars américains. Cependant, l'envers de la médaille est que la SEE est beaucoup plus à l'aise lorsqu'il s'agit de financer en dollars US qu'en dollars canadiens. De fait, en calculant les taux de consensus subventionnés, elle a constaté qu'elle obtenait un meilleur rapport sur les dollars américains que sur les dollars canadiens. Cela imposait à l'exportateur un risque de fluctuation des taux de change pendant la période du contrat.

Nous avons toujours considéré que la SEE devrait assumer une partie de ce risque, car elle a en partie contribué à nous l'imposer. Par exemple, la Chine ne voulait pas signer de contrat en dollars canadiens parce qu'elle avait un financement en dollars américains. Elle a imposé le dollar américain aux exportateurs canadiens.

La SEE a remporté il y a quelques années le prix de la meilleure gestion de trésorerie du monde. Nous estimions que puisqu'elle disposait de tous les outils pour s'occuper des opérations de couverture de ce risque, elle devrait assumer cette responsabilité. Après de longs débats, le risque continue à peser sur l'exportateur. Cela oblige l'exportateur à se protéger lui-même sur les transactions de change. Très franchement, nous sommes une société d'ingénierie, non une société financière, mais nous avons dû apprendre à nous couvrir. Nous l'avons fait et nous parvenons ainsi à nous y retrouver dans le système.

Cependant, le monde devient un peu plus complexe. Le dollar US n'est plus la seule monnaie de référence, si bien que les organismes d'exportation doivent se tenir au fait de la situation monétaire. C'est le rôle de l'AEC de dire au gouvernement et à la SEE que c'est un sujet de préoccupation et que nous aimerions travailler de concert pour trouver une solution.

**M. Rowe:** Vous obtiendrez peut-être une réponse différente si vous posez la question à des exportateurs de taille petite et moyenne. Pour eux, c'est un problème certain. Des sociétés comme la mienne, *General Electric*, ont les moyens de se protéger et ce n'est donc pas un problème pour nos sous-traitants de taille petite et moyenne. Cependant, s'ils exportent directement, je pense que cela leur pose un problème.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Venant de la SNC, et ayant travaillé avec Alex Taylor sur le gros projet en Inde, qui était très complexe, je suis intéressée par nos résultats sur le plan du commerce mondial. J'ai toujours eu l'impression que le Canada n'obtenait pas sa juste part des contrats et projets de la Banque mondiale, et c'est quelque chose à quoi j'aimerais remédier.

Comment pouvons-nous mieux nous défendre dans ce domaine? Nous faudrait-il du personnel spécialisé afin d'être informés immédiatement? Je suppose que vous utilisez à cette fin également le réseau Internet.

[Texte]

What can we do to help? Financing is good, but you need all the pieces of the puzzle. As far as I am concerned, the World Bank is a financing partner. It has always been my impression that we never got our fair share from that organization, including its affiliate.

**Mr. Rowe:** That is an excellent point, senator. For years I have heard people say that Canadians are not getting their fair share from the World Bank. I have always responded by saying that if you finance what I sell, I will prove to you that we can be competitive on a level playing field. The Lord was looking out for me because Canada took the last three hydro projects in the world, all financed by the World Bank.

**Senator Hervieux-Payette:** We have to catch up.

**Mr. Rowe:** We are catching up. Canada won the contract for the electromechanical work on the largest hydro project in China, and it was financed by the World Bank. That was the Ertan project. We won a second project in China called Tian Huang Ping, which was also financed by the World Bank. We took a third project as well.

On hydro projects, the World Bank and the IFIs have been financing the civil works, leaving the ECAs to finance the electromechanical. They got away from financing what Canada has been good at, that is, mechanical equipment. However, in this case they financed it, and we won it.

**Mr. Drake:** We have recently spent a lot of time educating the small- and medium-sized companies on how to deal with international financial institutions. We have done a series of cross-country seminars with the Canadian executive directors of all the IFIs and their procurement officers. In part, it is a question of educating the average company about how to become aware of bids and how to get the contracts.

**Senator Meighen:** We have recently heard from a lot of banks and insurance companies; although, I must say that, principally, it has been banks. They tell us they are world-class organizations and do a lot for Canada, which I am sure they do. I noticed that you had some gentle criticism of their ability to understand your problems and to finance them. Is there any association-to-association discussion on this point? If so, what has been the result, if any?

**Mr. Drake:** Perhaps I should mention that we do have a very close working relationship with all the banks, which are all members of the CEA, in particular with their trade finance people. We have very close ongoing dialogue. We are talking about getting the banks to be more active in medium- and long-term financing. They are already very active in short-term financing. We are also encouraging the banks and the EDC to work more closely together. It is a subject on which there is ongoing dialogue, as there is, to a certain extent, between

[Translation]

Que pouvons-nous faire pour vous aider? Le crédit est essentiel, mais vous avez besoin de toutes les pièces du puzzle. À mon sens, la Banque mondiale est un partenaire financier. J'ai toujours eu l'impression que cette organisation ne nous accordait pas notre juste part, pas plus que sa filiale.

**M. Rowe:** C'est une excellente remarque, sénateur. Pendant des années, j'ai entendu dire que les Canadiens n'obtenaient pas leur juste part de la Banque mondiale. J'ai toujours répondu en disant que si vous financez ce que je vends, je vous prouverai que nous sommes compétitifs sur un terrain de jeu égal. Le Seigneur a été bon pour moi, car le Canada a remporté les trois derniers chantiers hydro-électriques du monde, tous financés par la Banque mondiale.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Nous avons du rattrapage à faire.

**M. Rowe:** Nous nous rattrapons. Le Canada a remporté le marché pour le travail électromécanique du dernier projet hydro-électrique de Chine, et il a été financé par la Banque mondiale. C'était le projet Ertan. Nous avons remporté un deuxième marché en Chine, le projet Tian Huang Ping, qui était également financé par la Banque mondiale. Nous avons également obtenu un troisième projet.

Dans le cas des projets hydro-électriques, la Banque mondiale et les institutions financières internationales finançaient les travaux d'infrastructure, laissant les OCE financer la partie électromécanique. Elle a cessé de financer ce dans quoi le Canada excelle, c'est-à-dire l'équipement mécanique. Cependant, dans ce cas-ci, elle l'a financé, et nous avons remporté le marché.

**M. Drake:** Nous avons récemment passé beaucoup de temps à éduquer les petites et moyennes entreprises sur la façon de traiter avec les institutions financières internationales. Nous avons organisé une série de séminaires dans tout le pays réunissant les directeurs exécutifs canadiens de toutes les IFI et leurs agents d'achat. Il s'agit en partie d'apprendre à l'entreprise moyenne comment se tenir informée des appels d'offres et soumissionner.

**Le sénateur Meighen:** Nous avons reçu ces derniers temps ici beaucoup de banques et de sociétés d'assurances, mais surtout de banques. Elles nous disent qu'elles sont des entreprises de niveau mondial et qu'elles font beaucoup pour le Canada, ce dont je ne doute pas. J'ai remarqué que vous critiquiez quelque peu leur capacité à comprendre vos problèmes et à financer vos exportations. Y a-t-il des pourparlers d'association à association là-dessus? Si oui, quels en ont été les résultats?

**M. Drake:** Je devrais peut-être mentionner que nous avons des relations de travail très étroites avec toutes les banques, qui sont toutes membres de l'AEC, en particulier avec leurs responsables du financement des échanges commerciaux. Nous avons avec elles un dialogue permanent intensif. Nous essayons d'amener les banques à devenir plus actives en matière de crédit à moyen et long terme. Elles sont déjà très actives pour ce qui est du financement à court terme. Nous les encourageons également à travailler en collaboration plus étroite avec la SEE. C'est un sujet



[Text]

ourselves and the Canadian Bankers Association, whom we also know very well.

We tend very often to deal with the individual banks, who also sit on the EFIC committee chaired by Gerry Rowe. There is very strong ongoing participatory dialogue. We do not always agree, but we certainly do discuss.

**Senator Meighen:** Is the situation improving or deteriorating with respect to medium- and long-term financing? What appears to be the major stumbling block?

**Mr. Curleigh:** That depends upon which bank you are talking about. All banks are not the same. Some are very strong in trade finance. Some are willing to discuss taking country risk, which is the issue. If banks are not prepared to take risk in that country, then they are not prepared to be in our kind of trade finance. In the last while I have seen a will on the part of some banks to move in this direction, to agree to take a certain risk in certain countries, but to share it with the export credit agency.

In the projects on which I have worked there is always required an export credit tranche and a commercial bank tranche. We try to involve the commercial banks in the commercial bank tranche. Some banks would prefer to use the ECGD model in Canada and do the whole tranche, having cover from EDC and the other tranche. We are happy with the system the way it is. There are ways of improving it and ways of involving the banks. Clearly, as you move into private sector responsibilities, the banks will be more involved in one way or another. We have to find the right way to make them involved. Unfortunately, it is a one-on-one situation as opposed to a collective of banks.

**Senator Hervieux-Payette:** Are you talking about our own banks?

**Mr. Curleigh:** I am talking about both Schedule A and Schedule B banks in Canada.

**Senator Meighen:** In your view, do illegal activities play much of a role in the export world? You will recall that 15 or 20 years ago, a number of American defence contractors ran into a little difficulty in that area. In informal conversations, one often hears the veiled allegation that contracts were lost because of improper activities.

I am not asking you for details, but do you find this to be a significant problem?

**Mr. Rowe:** Recently, Canada was the low evaluated bidder on a project in India financed by the World Bank. Canada did not get that order because Canada would not play that game. We put forward a case which we felt was extremely strong, but there were ways to find that we were not technically competent, and

[Traduction]

sur lequel nous avons un dialogue continu, de même que, dans une certaine mesure, avec l'Association des banquiers canadiens que nous connaissons également très bien.

Nous tendons à discuter très souvent avec les banques individuelles, qui siègent également au comité EFIC, présidé par Gerry Rowe. Il y a là un dialogue très étroit et continu. Nous ne sommes pas toujours d'accord, mais nous discutons certainement avec elles.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce que les choses s'améliorent ou se détériorent en ce qui concerne le financement à moyen et long terme? Quel semble être l'obstacle majeur?

**M. Curleigh:** Tout dépend de la banque dont il s'agit. Toutes les banques ne sont pas pareilles. Certaines sont très fortes dans le domaine du financement des échanges. Certaines sont prêtes à courir des risques dans certains pays, ce qui est généralement le problème. Si les banques ne sont pas prêtes à assumer des risques dans ce pays, alors elles ne sont pas prêtes à offrir le genre de financement dont nous avons besoin. Ces derniers temps, j'ai constaté une disposition chez certaines banques à aller dans ce sens, à accepter de courir certains risques dans certains pays, mais à condition de le partager avec l'organisme de crédit à l'exportation.

Dans le cas des projets sur lesquels j'ai travaillé, il fallait toujours une tranche de crédit à l'exportation et une tranche de crédit commercial. Nous essayons de faire participer les banques commerciales à la tranche de crédit commercial. Certaines banques préféreraient utiliser au Canada le modèle ECGD et assumer toute la tranche, avec une couverture de la SEE pour l'autre tranche. Nous sommes satisfaits du système tel qu'il est. Il y a des façons de l'améliorer et de faire participer les banques. À l'évidence, avec la privatisation croissante, les banques auront un plus grand rôle à jouer, d'une façon ou d'une autre. Il faut trouver la bonne façon de les faire participer. Malheureusement, vous traitez toujours avec une seule banque, et non un collectif de banques.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Parlez-vous là de nos propres banques?

**M. Curleigh:** Je parle aussi bien des banques de l'annexe A que des banques de l'annexe B du Canada.

**Le sénateur Meighen:** À votre avis, les activités illégales jouent-elles un grand rôle dans le monde de l'exportation? Vous vous souviendrez qu'il y a 15 ou 20 ans, un certain nombre de producteurs de matériel de défense américains ont rencontré quelques difficultés à cet égard. Dans des conversations officieuses, on entend souvent des allégations voilées à l'effet que des marchés ont été perdus pour cette raison.

Je ne vous demande pas de détails, mais considérez-vous que c'est un problème important?

**M. Rowe:** Récemment, le Canada était le mieux-disant sur un projet en Inde financé par la Banque mondiale. Le Canada n'a pas obtenu ce marché parce qu'il n'a pas voulu jouer ce jeu. Nous avons présenté une offre qui était extrêmement solide, mais il y avait des façons de nous déclarer techniquement incompétents et



[Texte]

we did not win the order. It was a \$70 million order. This event occurred within the last year.

**Mr. Wahl:** Recently, we instituted legal action in one country where we went in with the best equipment technically available and at the lowest price. Yet, we did not win the bid. The legal action was started to investigate the reasons why we did not with it.

**Senator Meighen:** Is this an area in which aid tied to trade could come into play? With respect to the case you just cited in India, or perhaps even another case, would it help your situation if you were to suggest that if the government could be convinced of hanky-panky then it could legitimately withdraw aid?

**Mr. Wahl:** I have a fairly narrow focus. From my point of view, in the situation with respect to the products we had, it would not help my situation. However, when we talk about hydroelectric generation, it may be a different matter.

**Mr. Rowe:** In this case, we were very upset. We thought about taking our money and walking away. Upon reflection, we decided that was not the answer. We were convinced it was not because of the World Bank. The end user was following the rulings as they were written. It was they who knew how to manoeuvre those rules.

We are now presently preparing to do another large project in that same country. The question is: Do we spend a quarter of a million dollars in research only to end up with the same result? That is a decision we must make.

**Mr. Roy:** It is not a black and white situation. First, you cannot prove it because there are incredibly subtle ways of doing it. Second, even if you did prove it, you would be identified by the international community as the one who talked about it. You will never get another contract for the rest of your life.

Should the government intervene? Yes. Should we help it to intervene? No, we cannot do that.

**Senator Hervieux-Payette:** Do you feel that the privatization of corporations and the increase in the number of private entities will make a change?

**Mr. Curleigh:** We are now dealing more with private industry. The owner's hard dollar is on the table. He is actually against all this. He is looking for creative ways to get his capital costs down in any way he can, either through financing, subsidization or by some other method.

For example, one way to do that is to avoid all the environmental issues which come forward. You must ensure that that is all covered. How do other countries address regional issues through their ECAs? I am aware now that in the case of East Germany, which is now part of Germany, you can obtain cover through Hermes for risks that you normally could not get covered. However, in order to do so, you must certify that you will buy a

[Translation]

nous n'avons pas obtenu le marché. Il s'agissait d'une commande de 70 millions de dollars. C'est arrivé dans les 12 derniers mois.

**M. Wahl:** Nous avons récemment intenté des poursuites en justice dans un pays où nous offrons le meilleur équipement techniquement disponible et au meilleur prix. Pourtant, nous n'avons pas emporté le marché. Les poursuites ont été intentées pour qu'il y ait une enquête sur les raisons pour lesquelles il ne nous a pas été adjugé.

**Le sénateur Meighen:** Est-ce un domaine dans lequel l'aide liée au commerce pourrait jouer un rôle? Dans le cas que vous venez de citer, en Inde, ou peut-être même dans un autre, est-ce que cela vous aiderait si vous pouviez suggérer que si notre gouvernement était convaincu que des irrégularités étaient commises, il pourrait retirer son aide?

**M. Wahl:** Je suis relativement spécialisé. De mon point de vue, dans le cas des produits que nous offrons, cela n'aurait rien changé. Cependant, lorsqu'on parle de production hydro-électrique, ce peut être différent.

**M. Rowe:** Dans le cas dont j'ai parlé, nous étions ulcérés. Nous envisagions de ramasser nos billes et de partir. Réflexion faite, nous avons décidé que ce n'était pas la solution. Nous étions convaincus que ce n'était pas à cause de la Banque mondiale. L'utilisateur final suivait les règles telles qu'elles étaient écrites. C'est lui qui savait comment manipuler ces règles.

Nous sommes en train de préparer un autre gros projet dans le même pays. La question pour nous est de savoir si nous allons dépenser un quart de million de dollars de recherche pour aboutir au même résultat. C'est une décision qu'il nous faut prendre.

**M. Roy:** Ce n'est pas toujours une situation très bien tranchée. Premièrement, vous ne pouvez rien prouver, car il y a des façons incroyablement subtiles de commettre des irrégularités. Deuxièmement, même si vous pouviez le prouver, vous deviendriez le mouton noir de la communauté internationale, le délateur. Vous n'obtiendriez plus jamais un autre contrat pendant le reste de votre vie.

Le gouvernement devrait-il intervenir? Oui. Devrions-nous l'aider à intervenir? Non, nous ne pouvons le faire.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Pensez-vous que la privatisation des entreprises et l'augmentation du nombre d'entités privées apporteront un changement?

**M. Curleigh:** Nous traitons aujourd'hui surtout avec l'entreprise privée. C'est le propriétaire qui met son argent en jeu. Il est en fait opposé à tout cela. Il cherche des façons créatrices de faire baisser ses frais d'investissement par tous les moyens, soit par le biais du financement, soit au moyen de subventions ou par toute autre méthode.

Par exemple, une façon de le faire est d'éviter tous les problèmes environnementaux qui peuvent se poser. Il faut veiller à ce que tous ces aspects soient couverts. Comment d'autres pays donnent-ils des coups de pouce à leurs régions par le biais de leur OCE? Je sais que dans le cas de l'Allemagne de l'Est, qui fait maintenant partie de l'Allemagne, vous pouvez maintenant obtenir une couverture par le biais de Hermes pour des risques que

[Text]

certain amount of your equipment in East Germany. There is in place an incentive to develop that region.

Apparently, they have helped the shipbuilding industry independently by providing cover for ships to be sold to a private entrepreneur in Taiwan, for example. He did not have the resources on the balance sheet to cover off the loan, but has the shipbuilding industry working. They are able to bring the two together in a certain way which we have not seen very often in Canada.

**Senator Meighen:** The question I want to ask is: At what risk? On the one hand, I have heard that we should be assuming more risk in certain markets such as Vietnam. On the other hand, some of you have stated that you do not want to get involved in that kind of risk. I also heard statements that EDC was becoming more conservative in terms of risk assumption.

Is it the position of your association that to enlarge the cover you are not prepared to share in the risk? Could you elaborate on that?

**Mr. Rowe:** If I may speak from the General Electric point of view, senator, it is the manufacturer's risk to take on a large order. Their risk is in the design and development stage, as well as in ensuring that it works forever. That is what we understand, know and at which we are experts. We are not experts when it comes to assessing risks of foreign countries. Therefore we are not prepared to play that game.

We look to the experts for the assessment of risks in foreign countries. In our mind, the experts are the EDCs of the world.

**Mr. Drake:** Our concern is that the government's mandate through EDC to have this element of self-sustainability — which has been described in different ways by some of our team here — can inhibit its ability to assume the increasing risk that we feel is needed to promote exports.

**Senator Stewart:** I am interested in the aid-trade relationship. Is it accurate to say that EDC's support for exports relates to exports to countries, many of which would ordinarily be eligible for aid?

**Mr. Drake:** Yes.

**Senator Stewart:** You talked about illegal practices. We set that aside with the comforting footnote that as enterprises in these countries become increasingly private enterprises, the possibility of illegal practices seems to decline. There is an in-built incentive. Let us set that aside.

However, that does not close off the possibility of aid-trade corruption. How serious is it? When I use the word "corruption" I do not mean illegal, but refer to the fact that the commercial transaction is being distorted by an exterior or ulterior consideration, namely, the possibility of getting aid. How serious is that kind of distortion of normal market transactions?

[Traduction]

personne ne couvrirait normalement. Cependant, pour cela, il faut certifier que l'on va acheter une certaine quantité de matériel en Allemagne de l'Est. Il y a donc un mécanisme d'incitation pour développer cette région.

Apparemment, *Hermes* a aidé de façon indépendante les chantiers navals en offrant de couvrir des navires vendus à un entrepreneur privé de Taïwan, par exemple. Il n'avait pas dans son bilan les ressources voulues pour couvrir l'emprunt, mais il fait néanmoins travailler les chantiers navals. *Hermes* a su mettre en accord les deux par des moyens que nous ne voyons pas souvent mis en oeuvre au Canada.

**Le sénateur Meighen:** La question que je veux poser est celle-ci: Avec quel risque? D'une part, j'entends dire que nous devrions assumer davantage de risques dans certains marchés comme le Vietnam. D'autre part, certains d'entre vous avez indiqué que vous ne souhaitez pas courir ce genre de risque. J'ai également entendu dire que la SEE devient plus réticente à assumer des risques.

La position de votre association est-elle que vous n'êtes pas prêts à partager le risque pour élargir la couverture? Pourriez-vous nous en parler?

**M. Rowe:** Si je puis exposer le point de vue de *General Electric* à ce sujet, sénateur, le risque du fabricant consiste à prendre une grosse commande. Son risque se situe au niveau de la phase de conception et de réalisation, ainsi que de la garantie de bon fonctionnement qu'il donne. C'est ce que nous savons faire, c'est là que nous sommes experts. Mais nous ne sommes pas experts de l'évaluation des risques que présentent les pays étrangers. Nous ne sommes donc pas disposés à jouer ce jeu.

Nous nous tournons vers les experts pour ce qui est de l'évaluation des risques dans les pays étrangers. À notre sens, les experts sont les SEE du monde.

**M. Drake:** Notre préoccupation est que l'obligation faite par le gouvernement à la SEE d'être autosuffisante (obligation décrite en termes différents par les membres de notre équipe ici) ne nuise à sa capacité à assumer les risques accrus que nous estimons nécessaires pour favoriser les exportations.

**Le sénateur Stewart:** Je suis intéressé par le rapport entre l'aide et le commerce. Est-il exact que le soutien de la SEE concerne essentiellement des exportations vers des pays auxquels nous accordons une aide?

**M. Drake:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Vous avez parlé d'irrégularités. Nous avons mis de côté le sujet avec le constat rassurant que la privatisation croissante des entreprises de ces pays fait reculer la possibilité de telles irrégularités. Il y a une incitation inhérente. Laissons cela de côté.

Cependant, cela ne met pas fin à la possibilité d'une corruption du commerce par l'aide. Est-ce un problème sérieux? Lorsque je parle de «corruption», je n'entends rien d'illégal, simplement le fait que la transaction commerciale soit faussée par une considération externe ou auxiliaire, à savoir la possibilité d'obtenir de l'aide. Dans quelle mesure cela fausse-t-il les transactions commerciales normales?



[Texte]

**Ms Taylor:** From our own perspective, we often provide telecommunications equipment to developing countries in which the infrastructure does not exist, which is why satellite solutions are used. Very often they are small stations, or V-SAT networks. These are often projects in economically disadvantaged rural areas.

In all fairness, we have found this occurring less frequently in the last few years. However, it still occurs. A certain country will be looking at a rural network and at certain communications needs. Basically, we simply do not bid on them because we happen to know that the French, the Australians or the Japanese are there with their aid lines.

These projects sometimes do not even come up for tender; they are often done through a line of credit extended to the country. It is an effective way for these countries to get in on a strategic market for the long term by initially offering an aid project.

There has been more discipline imposed on that method of doing things through something called the Helsinki 5, which is a consensus agreement. In the last few years there have been a number of instances in which we have not bid because we know that kind of support is not available from CIDA, period.

**Senator Stewart:** You are describing a situation wherein, initially, the infrastructure is supplied in the form of aid from Canada with the hope that, eventually, trade will develop.

**Ms Taylor:** It does not come from Canada because we do not have those kind of facilities. This is what other countries do. A lot of this has been disciplined in the last few years through the procedures of the consensus, something which we certainly support. However, it still goes on.

Even when countries protest under the terms of the consensus, in order to give the aid you have to show that the project is commercially non-viable. It has happened on occasion that where the project was found commercially viable, some countries will say, "Yes, but we are going ahead anyway because it is in the national interest."

**Senator Stewart:** That is most helpful.

I am looking for information on another relationship between aid and trade. Let us say we have what is a plain trade contract. Perhaps the government of the country where the project is to be undertaken says to a potential donor that their company would do well in that bidding if their aid, perhaps for quite a different project, were greater. Does that happen?

**Mr. Curleigh:** It certainly does in other countries. A year or so ago there was the case of Britain and Malaysia in which defence and hydro projects were brought together. It was a major fiasco when that was understood.

Our projects are driven by the exporter. The exporter goes after the project. He structures the project and the financing. In my view, aid is done bilaterally, not on a country-to-country basis.

[Translation]

**Mme Taylor:** Dans notre cas, nous fournissons souvent du matériel de télécommunications à des pays en développement démunis d'infrastructures, ce qui est la raison pour laquelle ils optent pour des solutions avec satellite. Très souvent, il s'agit de petites stations ou de réseaux V-SAT. Ces projets concernent souvent des régions rurales économiquement défavorisées.

Franchement, nous constatons que cela se produit moins fréquemment ces dernières années. Cependant, cela existe encore. Un certain pays cherche à s'équiper d'un réseau rural et à satisfaire certains besoins de communication. Nous ne soumissionnerons même pas sur cet appel d'offres, car nous savons que les Français, les Australiens ou les Japonais sont là avec leur aide au développement.

Souvent, ces projets ne font même pas l'objet d'un appel d'offres; souvent, ils sont réalisés par le biais d'une ligne de crédit accordée au pays. C'est une façon efficace pour les pays donateurs de s'implanter à long terme sur un marché stratégique, en offrant initialement un projet d'aide.

Une certaine discipline a été introduite à cet égard par ce que l'on appelle l'accord Helsinki 5, qui est un accord consensuel. Mais ces dernières années, il y a eu quelques cas où nous n'avons même pas soumissionné parce que nous savions que ce genre de soutien n'était pas disponible à l'ACDI, un point c'est tout.

**Le sénateur Stewart:** Vous décrivez une situation où, initialement, l'infrastructure serait fournie par le Canada sous forme d'aide au développement dans l'espoir que, en fin de parcours, un marché d'exportation s'ouvrira.

**Mme Taylor:** Ce n'est pas le fait du Canada, car nous ne disposons pas de ce genre de moyens. C'est ce que font d'autres pays. Une certaine discipline a été introduite ces dernières années par les procédures de l'accord consensuel, et nous y souscrivons pleinement. Cependant, cela se fait encore.

Même lorsque des pays protestent en invoquant les règles (parce que pour donner l'aide, il faut prouver que le projet est commercialement non rentable), il est arrivé que le pays fournisseur, même s'il était établi que le projet était commercialement viable, rétorque: «Oui, mais nous le faisons quand même parce que c'est dans l'intérêt national».

**Le sénateur Stewart:** C'est très intéressant.

J'essaie de me renseigner sur un autre rapport entre l'aide et le commerce. Supposons qu'il s'agisse d'un contrat purement commercial. Peut-être le gouvernement du pays où le projet doit être réalisé dira-t-il à un donateur potentiel que son fournisseur serait avantagé dans l'appel d'offres si son aide, peut-être pour un projet tout à fait distinct, était supérieure. Cela arrive-t-il?

**M. Curleigh:** Certainement dans d'autres pays. Il y a un an environ, il y a eu le cas de la Grande-Bretagne et de la Malaisie, où des projets de défense et hydro-électriques ont été amalgamés. Lorsque cela s'est su, cela est devenu un fiasco majeur.

Nos projets sont déterminés par l'exportateur. C'est l'exportateur qui se met en quête du marché. Il structure le projet et le financement. À mon sens, l'aide est décidée sur une base bilatérale, de pays à pays.



[Text]

We were involved in a transaction a few years ago in Pakistan where we had signed a contract. They came to us and said, "We would like to have a tranche of aid to go with that." We investigated. The message was, "Mr. Provincial leader, please go to your federal counterpart and get it on the agenda for your bilateral discussions and have that allocated to this project." He did not want that. He wanted us to drive it from our side, which was not possible.

To us, aid is from country to country as opposed to project specific, whereas in France we know for a fact that they use their aid to enhance their financing.

**Senator Stewart:** France is mentioned again and again. What can sometimes happen is that when a country, or even a person, is cast in the role of a certain character, that becomes a matter of conventional wisdom and it gets repeated again and again. How serious is it in the case of France? Have they gained a monopoly on this particular villainous role, or are they simply the best villains?

**Mr. Curleigh:** They have organized their two different groups well.

**Senator Hervieux-Payette:** They are specialized.

**Mr. Roy:** I would say that their methods are the most visible, but I am not sure that they are the worst villains. If the United States decides to get a contract, do not even talk about, because they will get it.

**Mr. Curleigh:** That is not aid but enhancement of financing, which we call predatory financing, which involves writing down the interest rates somehow.

**Senator Stewart:** The expression "predatory practices" was used. Does that encompass something other than the illegal practices which were mentioned in one case and the aid-trade confusion that was mentioned in another? Is there anything else in the way of predatory practices that those two categories do not cover?

**Mr. Curleigh:** A few years ago, the EXIM Bank in the United States established what they called a war chest for Southeast Asia to protect against predatory financing. They said, "If some other country, usually a European one, goes into Southeast Asia and puts forward a concessional type of financing structured in any which way and we feel that it is not within the consensus rules, then we will simply pull money from our \$400 million war chest and buy that project."

**Senator Stewart:** They would level the field, as it were.

**Mr. Curleigh:** You cannot do that forever, and Canada does not have the \$400 million war chest. They were doing that to give discipline to the system.

[Traduction]

Nous étions partie à une transaction il y a quelques années au Pakistan, où nous avions signé un contrat. Ils sont venus nous voir et nous ont dit: «Nous aimerions que cela s'accompagne d'une tranche d'aide». Nous nous sommes renseignés. Notre message était: «Monsieur le dirigeant provincial, adressez-vous à votre homologue fédéral et faites inscrire cela à l'ordre du jour de vos discussions bilatérales et faites allouer l'aide à ce projet». Mais il ne voulait pas cela. Il voulait que l'initiative vienne de nous, ce qui n'était pas possible.

À nos yeux, l'aide se fait de pays à pays, au lieu de concerner un projet spécifique, alors qu'en France, il est un fait certain qu'elle utilise son aide pour améliorer ses conditions de financement.

**Le sénateur Stewart:** On nous parle sans cesse de la France. Il peut arriver qu'un pays, ou même une personne, se voie attribuer tel ou tel rôle ou agissement, ensuite de quoi on ne peut plus le voir autrement et tout le monde répète la même antienne. Le cas de la France est-il vraiment particulier? A-t-elle le monopole de ce rôle de méchant, ou bien est-elle simplement le méchant qui réussit le mieux?

**M. Curleigh:** Elle a bien organisé ses deux différents groupes.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Elle est spécialiste.

**M. Roy:** Je dirais que ses méthodes sont les plus visibles, mais je ne suis pas sûr que les Français soient les pires. Si les États-Unis décident qu'ils veulent un contrat, il ne faut même pas songer le leur enlever, car ils vont l'obtenir.

**M. Curleigh:** Il ne s'agit plus là d'aide, mais de condition de crédit de faveur, ce que nous appelons le financement privilégié, qui consiste à réduire par un moyen ou un autre les taux d'intérêt.

**Le sénateur Stewart:** On a utilisé l'expression de «pratiques déloyales». Est-ce que cela recouvre autre chose que les pratiques illégales qui ont été mentionnées dans un cas, et la confusion entre aide et commerce mentionnée dans un autre? Y a-t-il d'autres pratiques déloyales non comprises dans ces deux catégories?

**M. Curleigh:** Il y a quelques années, la banque *Exim* des États-Unis a constitué ce qu'elle appelait un trésor de guerre pour l'Asie du Sud-Est pour se protéger contre le financement privilégié. Elle a décrété: «Si quelque autre pays, habituellement européen, se présente en Asie du Sud-Est et offre des conditions financières de faveur structurées au mépris des règles de l'accord consensuel, nous puiserons tout simplement dans notre trésor de guerre de 400 millions de dollars pour acheter ce projet».

**Le sénateur Stewart:** Ils aplanissent le terrain de jeu, en quelque sorte.

**M. Curleigh:** Vous ne pouvez faire cela éternellement, et le Canada ne possède pas de trésor de guerre de 400 millions de dollars. Ils faisaient cela pour introduire de la discipline dans le système.

[Texte]

**Senator Stewart:** I wish to go back for a moment to the point raised by Senator Meighen with respect to the risk question. It is something on which I would like to hear from Mr. Gresham, among others.

Insofar as country risk is concerned, is it your view that, one way or another, EDC should be able to take more of the risk, even if it means that the bill eventually goes to the Canadian taxpayer? Is that what you are saying?

**Mr. Roy:** When we talk about political risk or country risk, we are referring mostly to the capacity of the government to talk to another government. If you sell to another government and the other government says, for whatever reason, "I will not pay," there is not much you can do unless your government goes and says, "You owe me the money."

Most of the time, if it is what we call a sovereign risk, Canada will not lose money. If it is a private importer that you sell to, it is the same thing. The government has less capacity, but it certainly has a lot more than we do. If we sell to Iran and the Iran importer says, "I will not pay," and if I am not sure I can collect, the Canadian government can talk to them.

I am not talking the consequences, because it is a question of risk versus reserve and so on. I am talking about the leverage you have as a government to talk to another government.

The second point of the risk is also what is being sold. It is an asset that has value and so on. We could talk a lot about the risk.

**Senator Stewart:** We were told that EDC seems to be increasingly becoming a profit-oriented corporation. That was presented as a criticism. There was an implication that it should go even further than being a not-for-profit corporation. It should be a corporation which, at least in some cases, would support exports, even if it meant taking a risk of very considerable loss which might feed back into the debt of the national deficit.

**Mr. Gresham:** My view on the expertise levels is that the corporations that are exporting have management expertise in their particular commodity or service. For example, as a grain trading company, our expertise is in managing, hedging and trading risk, and in managing logistical factors in terms of the loading of vessels and chartering them. These risks are considerable.

To put it in better perspective, we trade for approximately \$2.50 a tonne on most of our commodities. The selling prices are in the range of \$400 a tonne. In less than a month this spring, we saw a \$10 increase in freight rates to the Orient. In the canola markets, there is a limit fluctuation in the futures market of \$10 a day. These are risks that we have to manage.

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** J'aimerais revenir un peu sur la question soulevée par le sénateur Meighen concernant le risque. J'aimerais que M. Gresham, entre autres, nous en parle.

Pour ce qui est des risques-pays, considérez-vous que, d'une façon ou d'une autre, la SEE devrait en assumer davantage, même si cela signifie que la facture doit finalement être payée par le contribuable canadien? Est-ce là votre position?

**M. Roy:** Lorsque nous parlons de risque politique ou de risque-pays, nous parlons essentiellement de la capacité du gouvernement à dialoguer avec un autre gouvernement. Si nous vendons quelque chose à un gouvernement étranger et que celui-ci nous dise pour une quelconque raison: «Je ne paierai pas», il n'y a pas grand-chose qu'une entreprise puisse faire, à moins que son gouvernement ne tape sur la table et dise: «Vous me devez de l'argent».

La plupart du temps, s'il s'agit de ce que l'on appelle un risque souverain, le Canada ne perdra pas d'argent. Même chose si nous vendons à un importateur privé. Le gouvernement dans ce cas a moins d'influence, mais il en a certainement beaucoup plus que nous. Si nous vendons à l'Iran et que l'importateur iranien refuse de payer, le gouvernement canadien peut s'adresser au gouvernement iranien.

Je ne parle pas des conséquences, car celles-ci dépendent du rapport entre le risque et les réserves, et cetera. Je parle de l'influence que vous avez, en tant que gouvernement, auprès d'un autre gouvernement.

Le deuxième élément du risque est la nature du bien vendu. C'est un élément d'actif qui possède une valeur, et cetera. On pourrait parler longtemps de la détermination du risque.

**Le sénateur Stewart:** On nous a dit que la SEE semble devenir de plus en plus une société à but lucratif. Cela a été dit comme une critique, impliquant que la société devrait être plus que cela, devrait favoriser l'exportation même si, dans certains cas, cela signifiait courir le risque de pertes très considérables qui viendraient grever l'endettement ou le déficit national.

**M. Gresham:** Mon point de vue sur les niveaux de savoir-faire est que les sociétés exportatrices possèdent la capacité de gestion dans leur domaine d'activité particulier. Par exemple, en tant que société de négoce de céréales, nous savons gérer, étaler et transférer le risque, et gérer les facteurs logistiques tels que l'affrètement et le chargement de navires. Ces risques sont considérables.

Pour placer les choses en perspective, notre marge bénéficiaire est d'environ 2,50 dollars la tonne sur la plupart de nos produits. Les prix de vente se situent aux alentours de 400 dollars la tonne. En moins d'un mois, au printemps dernier, nous avons vu les tarifs de transport vers l'Orient augmenter de 10 dollars. Dans le cas du canola, la fluctuation du cours sur le marché à terme peut atteindre 10 dollars par jour. Ce sont là des risques que nous devons gérer.



*[Text]*

I see EDC as a vehicle to share some of the country risk because they have the expertise and the management to analyze the risks and to establish appropriate limits.

Where they are directed into other projects, where they have a mandate that is not directed solely at taking off risk from exporters, they are on a different playing field from other export enhancement corporations. If the function of the EDC is to enhance exports, then, from time to time, they may have to take on risks that seem disproportionate to risks that they may have borne in previous years.

In that regard, consider Mexico, which is going through a major problem currently. In trying to do business on behalf of Canada into Mexico, we need a different service from EDC than that which they supplied a year ago. Their ability to respond is being hampered significantly by the fact that they are more risk averse today than they were three or five years ago.

**Mr. Drake:** I do not think any of us has been critical per se of EDC in this scenario. Rather, we are looking at the mandate which they have been given and which they are fulfilling well. It is the mandate about which we are concerned.

**Mr. Gresham:** Exactly.

**Senator Stewart:** This is a luminous illustration. Is there another one that someone can offer to buttress the case?

**Mr. Gresham:** To put that into perspective, in a recent quote we were trying to do to cover some risk from what was being talked about originally to what we were able to finally get, the cost to provide cover represents about \$1.20 of our \$2.50 per tonne net margin. If it is incremental business, then we still have that earning. However, it certainly cuts down our ability to cover our own costs.

Because of that, we have had to back away from quoting on business for six months to a one-year term. This means we have not been able to secure that business, which leaves the door open for the Americans or the Europeans to supply the same markets. It is that kind of export support that we need.

**Mr. Curleigh:** Again, the market is dynamically changing from government sector to private sector. At least that is the case in my industry. The risks associated with the market are of a commercial and a political nature. The commercial risk is changing. I am not saying it is getting riskier; it is just changing from what it used to be.

The financing side of the Export Development Corporation has worked hard in years gone by to build itself up to address the new financing requirements. I believe that the insurance side has to do the same thing. Perhaps they are lagging a bit behind, which comes back to the question of personnel. It comes back to the qualifications that they have. It comes back to the fact that they could be losing people. It also comes back to the fact that they should be thinking, perhaps, of underwriting and pushing it off to other parties as risk mitigation that can be enhanced. It does not necessarily have to fall back to the taxpayer at the end of the day.

*[Traduction]*

Je vois dans la SEE un outil pour étaler une partie du risque politique, car elle possède le savoir-faire et les outils de gestion pour analyser les risques et fixer des limites appropriées.

Lorsqu'elle s'occupe d'autres projets, lorsqu'elle a un mandat qui ne consiste pas seulement à prendre en charge une partie des risques des exportateurs, elle se place sur un autre terrain de jeu que d'autres sociétés d'expansion des exportations. Si la fonction de la SEE est d'accroître les exportations, alors de temps à autre, elle peut avoir à courir des risques supérieurs à ceux qu'elle aura pris les années précédentes.

Songez, à cet égard, au Mexique, qui connaît en ce moment une crise financière. Pour vendre des produits canadiens au Mexique, nous attendons de la SEE un service différent de celui qu'elle offrait il y a un an. Mais sa capacité à réagir est considérablement entravée par le fait qu'elle est moins prête à courir des risques qu'il y a trois ou cinq ans.

**M. Drake:** Je ne pense pas que quiconque d'entre nous ait critiqué la SEE elle-même à ce sujet. Au contraire, nous pensons qu'elle remplit bien sa mission. C'est la nature de cette mission qui nous préoccupe. C'est la nature de la mission qui lui est confiée qui nous préoccupe.

**M. Gresham:** Exactement.

**Le sénateur Stewart:** C'est une démonstration lumineuse. Quelqu'un d'autre peut-il citer d'autres exemples pour renforcer l'argumentation?

**M. Gresham:** Pour placer cela en perspective, le coût de l'assurance-risque que nous avons récemment demandée représentait 1,20 dollar, à prélever sur notre marge bénéficiaire de 2,50 dollars par tonne. S'il s'agit d'un volume de ventes additionnel, nous en retirerons quand même un petit profit, mais cela réduit très certainement notre capacité à couvrir nos propres frais.

De ce fait, nous avons dû nous abstenir de soumissionner sur des contrats à terme de six mois à un an. Cela signifie que nous n'avons pu conclure ces ventes, ce qui ouvre la porte aux Américains ou aux Européens sur ces mêmes marchés. C'est le genre de soutien à l'exportation dont nous avons besoin.

**M. Curleigh:** Encore une fois, il y a une évolution dynamique du marché, qui devient moins gouvernemental et davantage privé. Du moins, c'est le cas dans mon secteur. Les risques associés à ce marché sont de nature commerciale et de nature politique. Le risque commercial évolue. Je ne dis pas qu'il devient plus grand, il change simplement de nature.

La branche financement de la Société pour l'expansion des exportations a beaucoup travaillé ces dernières années pour se renforcer et répondre aux nouveaux besoins de financement. Je pense que la branche assurance doit faire de même. Cette dernière est un peu à la traîne, ce qui nous ramène au problème de personnel, à la qualification de celui-ci. La société risque de perdre ses gens compétents. Elle devrait peut-être songer à se réassurer et à partager davantage les risques avec d'autres parties. Ce n'est pas nécessairement le contribuable qui doit assumer le risque ultime.



[Texte]

**Senator Stewart:** The whole question of salary policy has come up three different times today. I have the impression that the corporation is being eroded because it cannot protect its personnel. It cannot keep them; is that right? About how much money are we talking? Are they receiving \$100,000 when they should be receiving \$160,000? Is that the ballpark?

**Mr. Curleigh:** As I understand the issue, it involves the middle management.

**Senator Stewart:** What financial range are we talking about here?

**Mr. Curleigh:** I do not know the numbers. However, I know that when you compare that job sequence to that in private industry, it is not balanced in that area.

We see EDC — and, more important, they see themselves — as a profit centre, whereas the federal government is a cost centre. Whether we talk about the army or bureaucrats, it is a cost centre. To me, it is apples and oranges in comparison. Yet, EDC has been compared to the Finance Department or to other departments in terms of certain issues. I think they have to be compared more to the private sector as opposed to other government departments.

**Ms Taylor:** I understand that EDC salary levels have been frozen for five years. While we were in a recession, there was a very low turn over. Now that there is a place for these people to go, I have heard that they are losing one staff member every six days.

**Mr. Roy:** We are talking about salaries which are double in the private sector. I speak from experience in this regard.

**Senator Stewart:** About how many millions of dollars are we talking? I have the impression that we are really not talking about a very large sum of money.

**Mr. Roy:** I think we are talking about a few hundred thousand dollars.

**Senator Stewart:** The implication is that we are losing a lot of business for Canada because we are pennywise.

**Mr. Roy:** I will describe to you a typical transaction that often happens. Obviously, when we finance multimillion dollar projects for aircraft, for example, everyone is afraid. We have to go to the EDC and tell them, "We are talking about three country leverage. We are going to utilize the U.S.A., the U.K. and Sweden." They react by saying, "We have never heard anything about that." Gradually, as we work with them more and more they come to find out about these things.

Some people — and I will not mention names — have, over time, become quite knowledgeable about this fact. However, the next time we go to EDC we find that they are no longer there. Someone else has taken their place. That someone else may be earning \$45,000. The same person in my organization earns \$85,000. We are still having problems trying to find someone to fill the gap. First, there are no Canadians who are knowledgeable

[Translation]

**Le sénateur Stewart:** Toute la question de la politique salariale a été évoquée à trois reprises aujourd'hui. J'ai l'impression que la société connaît une érosion parce qu'elle ne parvient pas à conserver son personnel. Est-ce exact? Quels sont les écarts de salaires? Les dirigeants touchent-ils 100 000 dollars alors qu'ils devraient être payés 160 000 dollars? Est-ce là l'ordre de grandeur?

**M. Curleigh:** D'après ce que je peux voir, ce sont les cadres moyens qui sont concernés.

**Le sénateur Stewart:** Quels sont les écarts de salaires?

**M. Curleigh:** Je ne connais pas les chiffres. Cependant, lorsqu'on compare les échelles de salaires à celles du secteur privé, c'est au niveau des cadres moyens qu'il y a des écarts.

Nous considérons la SEE (et, surtout, elle se considère elle-même) comme un centre de profit, alors que le gouvernement fédéral est un centre de coût. Qu'il s'agisse des forces armées ou de l'administration, c'est un centre de coût. Comparer les deux revient à comparer des pommes et des oranges. Or, à certains points de vue, la SEE est comparée au ministère des Finances ou à d'autres ministères. Je pense qu'il faudrait plutôt la comparer au secteur privé qu'aux autres ministères gouvernementaux.

**Mme Taylor:** Je crois savoir que les salaires de la SEE ont été gelés pour cinq ans. Pendant que le pays était en récession, il y avait une très faible rotation de personnel. Mais maintenant que ses employés trouvent d'autres possibilités d'emploi, on me dit que la société perd un membre de son personnel tous les six jours.

**M. Roy:** Les salaires du secteur privé sont le double. Je parle d'expérience.

**Le sénateur Stewart:** De combien de millions de dollars parlons-nous? J'ai l'impression que ce n'est pas une somme très importante.

**M. Roy:** Je pense qu'il suffirait de quelques centaines de milliers de dollars pour équilibrer les salaires.

**Le sénateur Stewart:** Cela revient à dire que nous perdons beaucoup de contrats pour le Canada parce que nous faisons des économies de bout de chandelle.

**M. Roy:** Je vais vous décrire une transaction typique, souvent pratiquée. À l'évidence, lorsqu'il s'agit de financer des projets de plusieurs millions de dollars, portant sur la livraison d'avions, par exemple, tout le monde est inquiet. Nous allons voir la SEE et lui disons: «Nous allons étaler les risques sur trois pays, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Suède». Elle réagit en disant: «Nous n'avons jamais entendu parler d'un tel mécanisme». Graduellement, petit à petit, nous parvenons à la familiariser avec ces méthodes.

Certains de ses cadres (et je ne citerai pas de noms) sont devenus très versés dans ce domaine au fil du temps. Cependant, un beau jour, nous arrivons à la SEE et ces personnes n'y sont plus. Quelqu'un d'autre a pris leur place. Cet autre gagne peut-être 45 000 dollars. Son homologue, dans mon organisation, gagne 85 000 dollars. La SEE a toujours du mal à trouver du personnel expert. Pour commencer, il n'y a pas de Canadiens qui

[Text]

about the subject. If that is the case, then we have to attract people from the United States.

I am the President of Bombardier Capital, which is located in Burlington. It is because of the fiscal advantage but, obviously, also because of the market that exists there and which does not exist here.

As Senator Hervieux-Payette said before, we do not have the people. There are no people who know this business.

**The Deputy Chairman:** Ladies and gentlemen, today, we have learned a great deal more about exports than we knew before.

All of you can be sure that all of us in the Senate realize the importance of exports for Canada and for Canada's well-being. That is what drives us. I hope that you will continue to be successful in this regard.

I hope that the WTO will help, particularly if all the members of the WTO realize that there is a dispute settlement mechanism and that they do not have to hit people on the head.

As far as trade for aid goes, you are in a rough business. It is competitive. I am sure that you know that it will continue to be competitive. In the international field, you call it trade for aid. In Canada, we call it regional development. Once the politicians get into the business, there are more complications.

On that particular score, and because of all the tales that you have brought to the table, I am rather surprised we get any overseas contracts at all.

One of my original premises — and I do not know whether it can be of help to you or not — is that I see you as the captive market for one particular organization that does your financing and your insurance. I do not know whether you have thought of developing another one so that both markets could be competitive. There might be some way to make that happen. While you have a market which is not competitive and which does not have to be competitive, either in the scales of pay that it gives its employees or the rates that it charges you which digs into your profits, then I am afraid that you are just a target market.

Ladies and Gentlemen, thank you for being here.

The committee adjourned.

[Traduction]

connaissent bien le sujet. Dans cette situation, il faut pouvoir attirer des experts américains.

Je suis président de *Bombardier Capital*, qui a son siège à Burlington. C'est pour profiter des avantages fiscaux, certes, mais aussi parce qu'il y a là un marché qui n'existe pas chez nous.

Ainsi que le sénateur Hervieux-Payette l'a dit tout à l'heure, nous n'avons pas chez nous les experts qui connaissent bien le domaine.

**Le vice-président:** Mesdames et messieurs, nous avons beaucoup appris aujourd'hui sur les exportations.

Vous pouvez être assurés que nous tous, au Sénat, savons l'importance des exportations pour le Canada et le bien-être du Canada. C'est cela qui nous pousse. J'espère que vous continuerez à bien réussir sur ce plan.

J'espère que l'OMC fera une différence, particulièrement si tous ses membres se rendent compte qu'il existe un mécanisme de règlement des différends et qu'il n'est pas nécessaire de recourir à des méthodes brutales.

Pour ce qui est du recours à l'aide pour favoriser le commerce, c'est la foire d'empoigne. Vous vous rendez bien compte que cela va continuer. Dans le domaine international, vous appelez cela l'aide conditionnelle au commerce. Au Canada, nous appelons cela développement régional.

Une fois que les politiciens s'en mêlent, cela devient plus compliqué. Sur ce plan, et vu tout ce que vous nous avez raconté, je suis même surpris que nous remportions des contrats à l'exportation de temps en temps.

L'une de mes prémisses (et je ne sais pas si cela peut vous aider ou non), c'est que je vous considère comme un marché captif pour une organisation en particulier qui s'occupe de votre financement et de votre assurance. Je ne sais pas si vous avez songé à créer une autre organisation afin de susciter une concurrence. Il y a peut-être des moyens d'y parvenir. Tant que vous serez captifs sur un marché qui n'est pas concurrentiel, qui n'a pas besoin de l'être, ni au niveau des salaires qu'elle verse à son personnel, ni à celui des tarifs qu'elle vous impose et qui mangent vos profits, je crains que vous ne serez qu'un marché cible.

Mesdames et messieurs, merci d'être venus.

La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

#### WITNESSES—TÉMOINS

##### *From the Canadian Exporters' Association:*

Mr. Mark Drake, President;  
Mr. Gerry Rowe, Chairman, CEA's Export Finance & Insurance Committee; and Assistant Treasurer, G.E. Canada Inc.;  
Mr. Alan Curleigh, Senior Vice-President, Sales, Klockner-Stadler Hurter Limited;  
Mr. Jeffrey B. Gresham, Chief Financial Officer & Corporate Secretary, XCAN Grain Pool Ltd.;  
Mr. Pierre-André Roy, President, Bombardier Capital Group;  
Ms Robin Taylor, Director, International Market Development, Spar Aerospace;  
Mr. Al Wahl, Contracts Manager, Raytheon Canada; and  
Mr. James D. Moore, Vice-President, Policy, CEA.

##### *De l'Association des exportateurs canadiens:*

M. Mark Drake, président;  
M. Gerry Rowe, président, comité sur le financement des exportations et l'assurance de l'AEC; et trésorier adjoint, G.E. Canada Inc.;  
M. Alan Curleigh, vice-président principal, ventes, Klockner-Stadler Hurter Limited;  
M. Jeffrey B. Gresham, directeur des finances et secrétaire général, XCAN Grain Pool Ltd.;  
M. Pierre-André Roy, président, Groupe Bombardier Capital;  
Mme Robin Taylor, directrice, développement des marchés internationaux, Spar Aerospace;  
M. Al Wahl, gérant, contrats, Raytheon Canada; et  
M. James D. Moore, vice-président, politique, AEC.



First Session  
Thirty-fifth Parliament, 1994-95

Première session de la  
trente-cinquième législature, 1994-1995

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable MICHAEL KIRBY

---

*Président:*  
L'honorable MICHAEL KIRBY

---

Tuesday, June 6, 1995

---

Le jeudi 6 juin 1995

---

Issue No. 35

---

Fascicule n° 35

---

**Twenty-Ninth Proceedings on:**  
Examination of the present state of  
the financial system in Canada in the wake  
of the major legislative and regulatory  
reform which took place two years ago.

---

**Vingt-neuvième fascicule concernant:**  
Examen de l'état du système financier  
canadien dans la foulée de l'importante  
réforme législative et réglementaire  
intervenue il y a deux ans.

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable John Sylvain, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus  
Hervieux-Payette, P.C.  
\* Fairbairn, P.C.  
(or Graham)  
Kelleher, P.C.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(or Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, P.C.  
Stewart  
Stratton

\* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable Michael Kirby

*Vice-président:* L'honorable John Sylvain

et

Les honorables sénateurs:

Angus  
Hervieux-Payette, c.p.  
\* Fairbairn, c.p.  
(ou Graham)  
Kelleher, c.p.  
Kolber  
LeBreton

\* Lynch-Staunton  
(ou Berntson)  
Meighen  
Oliver  
Perrault, c.p.  
Stewart  
Stratton

\* *Membres d'office*

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 6, 1995  
(48)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton and Sylvain .(10)

*In attendance:* From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

**WITNESSES:**

*From the Canadian Commercial Corporation:*

Mr. Douglas Patriquin, Executive Vice-President and Chief Operating Officer.

*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*

Mr. Brian Schumacher, Assistant Deputy Minister, International Business Development and Chief Trade Commissioner;

Mr. John Mundy, Director, International Finance Division;

Ms Judith St. George, Deputy Director, International Finance Division; and

Ms Alexandra Macaulay, Consultant, International Finance.

*From the Canadian Bankers Association:*

Mr. Tim Plumptre, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking, E.O., The Bank of Nova Scotia;

Mr. David W. Robbie, Vice-President, Trade Finance, CIBC;

Mr. Peter Wren, Managing Director, Trade Finance, Bank of Montreal;

Mr. Glen Bays, Vice-President, Trade Finance, National Westminster Bank of Canada;

Mr. Gary Mulgrew, Senior Vice-President, Global Structured Trade Finance, New York, National Westminster Bank of Canada; and

Ms Kristen Fletcher, Senior Vice-President, Structured Trade Finance Group, ABN AMRO North America.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee continued its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its review of export financing and insurance mechanisms.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 6 juin 1995  
(48)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Lebreton, Meighen, Oliver, Stewart, Stratton et Sylvain. (10)

*Également présent:* Du Service de la Bibliothèque du Parlement: M. Gérald Goldstein, chef, Division de l'économie.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

**TÉMOINS:**

*De la Corporation commerciale canadienne:*

M. Douglas Patriquin, vice-président exécutif et chef des opérations.

*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:*

M. Brian Schumacher, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce international et délégué commercial en chef;

M. John Mundy, directeur, Direction des finances internationales;

Mme Judith St. George, directrice adjointe, Direction des finances internationales;

Mme Alexandra Macaulay, expert-conseil en finances internationales.

*De l'Association des banquiers canadiens:*

M. Tim Plumptre, vice-président principal, Services internationaux et relations avec les correspondants, la Banque de Nouvelle-Écosse;

M. David W. Robbie, vice-président, Service international, CIBC;

M. Peter Wren, directeur opérationnel, Services internationaux, la Banque de Montréal;

M. Glen Bays, vice-président, Services internationaux, *National Westminster Bank of Canada*;

M. Gary Mulgrew, vice-président principal, Services internationaux de financement structuré (New York), *National Westminster Bank of Canada*;

Mme Kristen Fletcher, vice-présidente principale, Services internationaux de financement structuré, *ABN AMRO North America*.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, plus précisément, du financement des exportations et des mécanismes d'assurance.

## [Text]

Mr. Patriquin from the Canadian Commercial Corporation made an opening statement and answered questions.

Mr. Schumacher from the Department of Foreign Affairs and International Trade made an opening statement and along with Ms St. George answered questions.

Mr. Plumptre from the Canadian Bankers Association made a few opening remarks. Ms Fletcher and Mr. Melgrew then made brief presentations and all members of the delegation then answered questions.

The Committee then proceeded *in camera* to discuss future business.

At 12:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## [Traduction]

M. Patriquin, de la Corporation commerciale canadienne, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

M. Schumacher, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, fait une déclaration liminaire et, avec Mme St. George, répond aux questions.

M. Plumptre, de l'Association des banquiers canadiens, fait une déclaration liminaire. Mme Fletcher et M. Melgrew font de rapides exposés et tous les membres de la délégation répondent aux questions.

Le comité poursuit la séance à huis clos pour débattre de ses futurs travaux.

À 12 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

*Le greffier du comité*

Paul Benoît

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 6, 1995

## [Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

**Senator Michael Kirby** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we continue our examination of the financing of Canadian exports and the role of the EDC in that regard. Our first witnesses are from the Canadian Commercial Corporation, who will be followed by witnesses from the Department of Foreign Affairs and International Trade. Our last group of witnesses is from the Canadian Bankers Association.

On Thursday, we will hear from representatives of the EDC, along with some other witnesses.

Our first witness is Mr. Doug Patriquin from the Canadian Commercial Corporation.

Welcome, Mr. Patriquin. Please proceed.

**Mr. Douglas Patriquin, Executive Vice-President and Chief Operating Officer, Canadian Commercial Corporation:** Mr. Chairman, it is a pleasure to respond to the committee's invitation to speak to you today. I should like first to introduce the CCC and try to show clearly how it relates to the activities of EDC and other credit agencies. The presentation which is in front of committee members will assist in this explanation.

CCC is an independent Crown corporation which has been in operation since 1946. It reports to the Minister of Public Works, Mr. Dingwall. After reviewing our mandate over the past year, the minister has directed us to double our business in terms of dollar volume and the number of clients with whom we deal.

The mandate as set out in the act which governs CCC is a broad one, namely, to assist in the development of trade. The particular role which CCC plays is as a prime contractor for exports.

For example, if a company wants to sell to a foreign government and that government prefers a government-to-government umbrella arrangement to facilitate the contract, we will act as an intermediary in the contract. The key element of the support that we provide is a sovereign guarantee of contract completion to the buyer. This is an essential tool with which we are operating. It is an essential part of the Government of Canada's credit card which we are using.

Recently, we have introduced a Progress Payment Program to assist exporters to obtain preshipment financing from financial institutions. In short, we are not a financier; we act in the contract phase of a project. However, our participation can assist smaller companies to obtain bank financing. I will outline that area later.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 6 juin 1995

## [Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

**Le sénateur Michael Kirby** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre examen du financement des exportations et du rôle de la SEE à cet égard. Le premier témoin représente la Corporation commerciale canadienne; nous entendrons ensuite le témoignage des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Notre dernier groupe de témoins représente l'Association des banquiers canadiens.

Jeudi, nous entendrons des représentants de la SEE, ainsi que d'autres témoins.

Notre premier témoin est M. Doug Patriquin, de la Corporation commerciale canadienne.

Monsieur Patriquin, nous vous souhaitons la bienvenue et nous vous écoutons.

**M. Douglas Patriquin, vice-président exécutif et chef des opérations:** Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui devant votre comité. J'aimerais tout d'abord donner un aperçu de la CCC et vous indiquer clairement les rapports existants entre notre société et les activités de la SEE et d'autres organismes de crédit. Pour plus de clarté, les membres du comité pourront se reporter au mémoire écrit qu'ils ont sous les yeux.

La CCC est une société d'État indépendante, créée en 1946. Elle relève du ministre des Travaux publics, M. Dingwall. Après avoir examiné notre mandat l'an dernier, le ministre nous a donné l'ordre de doubler nos activités de financement ainsi que notre clientèle.

En vertu de sa loi habilitante, la Corporation commerciale canadienne a un vaste mandat, à savoir encourager l'expansion des échanges. À ce titre, la CCC joue le rôle de maître d'œuvre aux fins des exportations.

Par exemple, si une société veut vendre son produit à un gouvernement étranger et que ce dernier préfère conclure un accord cadre de gouvernement à gouvernement pour la mise en oeuvre du contrat, nous servons d'intermédiaire dans ce contrat. L'élément essentiel de l'appui que nous offrons est une garantie de l'état d'achèvement du contrat pour l'acheteur. Il s'agit d'un instrument essentiel au coeur de nos activités. C'est également un élément essentiel de la carte de crédit du gouvernement du Canada que nous utilisons.

Dernièrement, nous avons mis sur pied le Programme de paiements progressifs, en vue d'aider les exportateurs à obtenir du crédit de préfinancement auprès des institutions financières. En un mot, nous ne sommes pas un organisme de financement, mais nous intervenons dans l'exécution du contrat à l'égard d'un projet.

*[Text]*

There is a relationship between what we do in providing an assurance of contract completion and EDC's insurance programs.

On page 2 of the brief our activities are noted. The corporation does approximately \$766 million worth of business a year, with about \$500 million of it in the United States, largely through a long-standing agreement called the Defence Sharing Agreement. The balance of the business is done overseas.

Some 60 per cent of our suppliers are small- and medium-sized businesses. We have experienced a very conservative loss. In general, we do not charge for our services; they are paid for by the taxpayer, with the exception of a new program which we introduced on February 1 called the Progress Payment Program, or PPP. The reason we do not charge has to do with the agreement we have with the Americans. Essentially, the U.S. provides some services to the Government of Canada when we buy in the States, and we provide some services to the United States Department of National Defence when it makes purchases in Canada.

The third page of our brief reviews our range of services and the range of benefits provided to Canadian companies, essentially using the CCC as a marketing tool for Canadian companies if they are not well known. It provides credibility because we are providing a performance guarantee on their behalf.

For larger companies, in particular, the CCC government-to-government arrangement can be used to get around international tendering processes and to obtain a sole-source deal, which is a significant advantage for Canadian companies. Our presence reduces the risk on the part of exporters. Essentially, when they are a subcontractor to us, what was a foreign receivable becomes a domestic receivable and, thus, is more bankable. We provide a certain financial leverage in the process, an example of which is the Progress Payment Program.

Where EDC participates in export financing and insurance, we participate as a principal in sales contracts.

In the insurance area, our participation in a contract will often reduce the requirement for a performance bond. If the Government of Canada's agent is assuring performance of the contract, buyers will often forgo the performance bond which is a financial burden on exporters.

EDC's insurance makes performance bonds easier to obtain, which is the area in which our activity is closely related to EDC's insurance activities.

In terms of financing, we are not a financier. However, when we participate in a deal, the financial institutions will lend additional working capital beyond their normal lines of credit

*[Traduction]*

Toutefois, notre participation peut aider les petites entreprises à obtenir du financement bancaire. Je vous en dirai plus à ce sujet plus tard. Il existe un rapport entre nos activités en vue de garantir la réalisation d'un contrat et les programmes d'assurance de la SEE.

Nous décrivons nos activités à la page 2 de notre mémoire. La CCC s'occupe d'environ 766 millions de dollars de ventes par an, dont 500 millions aux États-Unis, en grande partie en vertu d'une entente à long terme appelée Accord sur le partage de la production de défense. Le reste de nos activités se déroule à l'étranger.

Près de 60 p. 100 de nos fournisseurs sont des PME. Nous avons enregistré une perte très modeste. En général, nous offrons nos services gratuitement, et ils sont payés par le contribuable, à l'exception d'un nouveau programme lancé le 1<sup>er</sup> février dernier, le Programme de paiements progressifs, ou PPP. Nous offrons gratuitement nos services en raison de l'entente conclue avec les Américains. En un mot, les États-Unis fournissent des services au gouvernement du Canada lorsque nous achetons dans leur pays, et nous offrons des services au ministère de la Défense américain lorsqu'il fait des achats au Canada.

À la troisième page de notre mémoire, nous présentons la gamme des services et des avantages que nous offrons aux entreprises canadiennes, surtout en tant qu'intermédiaire commercial pour des sociétés canadiennes peu connues. Nous rehaussons leur crédibilité en donnant aux clients éventuels une garantie de bonne exécution pour le compte de ces sociétés.

Pour les grandes entreprises, notamment, l'entente conclue de gouvernement à gouvernement grâce à la CCC peut permettre d'inviter un processus d'appel d'offres international et de conclure un marché avec un fournisseur unique, ce qui représente un avantage énorme pour les entreprises canadiennes. Notre présence réduit le risque pour les exportateurs. En un mot, lorsqu'ils sont nos sous-traitants, ce qui était un compte-client étranger devient un compte-client intérieur et, de ce fait, plus facile à négocier en banque. Nous fournissons une certaine aide financière dans ce processus, comme en témoigne le Programme des paiements progressifs.

Lorsque la SEE participe au financement et à l'assurance des exportations, nous participons à des contrats de vente à titre de mandant.

Dans le secteur de l'assurance, notre participation à un contrat a souvent pour effet de supprimer en partie l'exigence d'une caution de bonne exécution. Si l'agent du gouvernement du Canada garantit l'exécution du contrat, les acheteurs renonceront souvent à demander une caution qui représente un fardeau financier pour les exportateurs.

Le programme d'assurance de la SEE facilite l'obtention des cautions de bonne exécution, secteur dans lequel nos activités sont étroitement liées à celles de la SEE en matière d'assurance.

En matière de financement, nous ne sommes pas un organisme financier. Toutefois, lorsque nous participons à un contrat, les institutions financières prêteront des liquidités supplémentaires



## [Texte]

through the Progress Payment Plan. This is a problem which has been identified by exporters and governments.

By contrast, EDC's guarantee program encourages the banks to finance receivables and medium-term credits. Our participation is very much complementary to that of the EDC. We are active in that part of time when an exporter is working on a project. He may have six to eighteen months of time before it is delivered and, before he can obtain payment from the buyer. That working capital crunch has been a difficulty for small exporters.

Through this program, we are able to assist exporters with pre-shipment working capital needs. EDC, by contrast or in a complementary fashion, finances receivables and longer-term credits. The specifics of the Progress Payment Program are given here. I do not propose to go through them in detail. I would simply say that banks are not in a position generally to indulge in mini-project finance for smaller exporters. They lend on a financial basis. If a company is up to its normal financial limits and debt/asset ratios, the banks may be unable to deal with a good export project by a good exporter with financial and technical capabilities.

We have an agreement now with four banks, and we are working on others; it says that if the Canadian Commercial Corporation will participate in our normal role as prime contractor, the banks will lend beyond their normal credit lines for the working capital requirements at the front end of the project. It is not a guarantee which we provide to the banks, but we do indemnify them against losses on these progress payments if the deal falls apart in specific circumstances. They must make over to us the company's stock in trade, which we can then use to repurchase and thereby lower our potential losses.

We expect to do approximately \$50 billion worth of business this year. The program was announced by Mr. Dingwall in January and has been operational since February.

That is a general introduction to the CCC and its specific role related to financing. There are two points we wish to comment on regarding the paper which has been prepared for the committee. The first concerns the matter of export financing. The contribution of the CCC in this area, the Progress Payment Program, is to fill a specific need identified by exporters and others. The second point is a comment on the need for coordination amongst the various trade agencies and to have a more integrated trade strategy.

The CCC is a niche player and a specialized instrument. Our business comes from Canadian exporters who have opportunities but need our help in a particular market. In order to become known, we must work through the good offices of other trade intermediaries, whether they are private sector (the Canadian

## [Translation]

aux lignes de crédit normales en vertu du Programme de paiements progressifs. C'est un problème que nous ont signalé les exportateurs et les gouvernements.

Par contre, le programme de garantie de la SEE incite les banques à financer les comptes clients et les crédits à moyen terme. Nous jouons un rôle qui est complémentaire à celui de la SEE. Nous participons activement à la phase d'élaboration d'un projet par un exportateur. Il peut arriver que celui-ci ait de six à 18 mois de délai avant de pouvoir livrer son produit et donc avant de se faire payer par l'acheteur. Ce resserrement des fonds de roulement a posé un problème aux petits exportateurs.

Grâce à ce programme, nous sommes en mesure d'aider les exportateurs à répondre à leurs besoins de liquidités pendant la période d'exécution du contact. La SEE, par contre ou de façon complémentaire, finance les comptes clients et les crédits à long terme. Nous expliquons dans notre mémoire les détails du Programme de paiements progressifs et je n'ai pas l'intention de tout répéter ici. Je dirais simplement que les banques, en général, ne sont pas en mesure de financer des mini-projets des petits exportateurs. Elles prêtent selon des critères financiers. Si une entreprise atteint sa limite normale de financement et son ratio d'endettement, les banques risquent de ne pas pouvoir financer un bon projet d'exportation mis sur pied par un exportateur valable qui possède les compétences financières et techniques requises.

Nous avons conclu une entente avec quatre banques et essayons actuellement d'en conclure d'autres; en vertu de ces ententes, si la Corporation commerciale canadienne participe à un projet en tant que maître d'oeuvre, ce qui est son rôle normal, les banques consentiront des prêts supérieurs à leur ligne de crédit normal pour répondre aux besoins de liquidités lors de l'étape de lancement du projet. Ce n'est pas une garantie que nous offrons aux banques, mais nous les indemnisons contre toute perte relative à ces paiements progressifs si l'entente échoue dans des conditions précises. Elles doivent nous remettre le fonds de commerce de l'entreprise en question, que nous utilisons ensuite pour les réapprovisionnements, ce qui nous permet de réduire nos pertes éventuelles.

Nous espérons participer à des ventes de l'ordre de 50 milliards de dollars cette année. Le programme, annoncé en janvier dernier par M. Dingwall, est en vigueur depuis février.

Voilà un aperçu général de la CCC et de son rôle précis en matière de financement. J'aimerais traiter de deux questions relatives au document qui a été préparé pour le comité. La première concerne le financement des exportations. Le rôle de la CCC dans ce domaine, le Programme de paiements progressifs, vise à répondre à un besoin précis déterminé par les exportateurs et les autres parties. En second lieu, je veux discuter de la nécessité d'une meilleure coordination entre les organismes commerciaux et d'une meilleure intégration de leur stratégie commerciale.

La CCC est un instrument spécialisé qui occupe un créneau important. Elle intervient auprès des exportateurs canadiens qui ont des débouchés, mais ont besoin de son aide pour pénétrer un marché donné. Pour être mieux connus, nous devons faire appel aux bons offices d'autres intermédiaires dans le domaine



*[Text]*

Exporters Association, professionals in the field, bankers) or public sector, particularly trade commissioners and provincial governments.

In order to be effective, proactive, and double our business volumes, as our minister wants us to do, it is key that we are part of a well-coordinated strategy. We certainly support and participate in the international business strategy process under the mandate of the Minister of Trade. We work closely with EDC in that process and in our business generally.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Patriquin.

**Senator Sylvain:** In your brief, you say that the CCC acts as a prime contractor, and then you say that it acts as a principal in a sales contract. How do you get into the role of the prime contractor? Do you sign the contracts yourself? Is it not some Canadian firm signs the contract with a foreign government? How do you act as a principal in the sales contract unless you manufacture the things yourself? Would you clear up those two points for me?

**Mr. Patriquin:** That is a good question about the mechanics of how we operate.

Our normal role is a prime contractor or the principal. For example, when a company wishes to sell a product which it manufactures to a foreign government institution and the foreign government institution would prefer to deal on a government-to-government basis, we will negotiate a contract with the company and the foreign buyer, but it is a contract between CCC and the foreign buyer. The terms of it, though, are developed with the Canadian exporter. There is then a back-to-back, domestic contract between CCC and the supplier. All the commercial risks flow through that arrangement. In process terms, it is a back-to-back, double contract.

**Senator Sylvain:** If we are talking about goods, do you effectively buy the goods and then sell them?

**Mr. Patriquin:** We do not usually buy them in specific terms, but we are putting ourselves in a similar position. It is done as simply as possible. We are almost never in the position of taking possession and selling.

**Senator Sylvain:** In the past, the question of foreign buyers wanting to deal with government had a great deal to do with the sale of various armaments or things of that nature. Is this still the bulk of the things that you finance or insure through your organization?

**Mr. Patriquin:** It is not armaments specifically, because Canada is not a large armaments producer. However, when you want to sell anything — whether it is tires, gasoline or more sophisticated machinery — to a defence force like that in the United States, their specifications are often not commercial but military. They are often concerned with a number of aspects of

*[Traduction]*

commercial, qu'il s'agisse d'entreprises privées (l'Association des exportateurs canadiens, des professionnels du domaine, des banquiers) ou publiques, et notamment les délégués commerciaux et les gouvernements provinciaux.

Pour que notre société soit efficace et active et double son volume de transactions, comme le souhaite notre ministre, il est essentiel qu'elle fasse partie intégrante d'une stratégie cohérente. Nous appuyons sans réserve la stratégie de promotion du commerce entreprise sous les auspices du ministre du Commerce, à laquelle nous participons activement. Nous collaborons étroitement avec la SEE à ce titre et dans le cadre de nos activités en général.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Patriquin.

**Le sénateur Sylvain:** Dans votre mémoire, vous dites que la CCC joue un rôle de maître d'oeuvre, et vous ajoutez ensuite qu'elle participe à des contrats de vente à titre de mandant. En quoi consiste votre rôle de maître d'oeuvre? Signez-vous les contrats vous-mêmes? N'est-ce pas une entreprise canadienne qui signe un contrat avec un gouvernement étranger? Comment jouez-vous le rôle de mandant dans le contrat de vente si vous ne fabriquez pas les produits vous-mêmes? Pourriez-vous éclaircir ces deux points pour ma gouverne?

**M. Patriquin:** C'est une bonne question au sujet des mécanismes de fonctionnement de notre société.

Notre rôle courant est celui de maître d'oeuvre ou de mandant. Par exemple, si une société souhaite vendre le produit qu'elle fabrique à une institution d'un gouvernement étranger et que cette dernière préfère conclure une entente de gouvernement à gouvernement, nous négocions un contrat avec l'entreprise et l'acheteur étranger, mais il s'agit en fait d'un contrat entre la CCC et l'acheteur étranger. Les modalités du contrat sont toutefois établies de concert avec l'exportateur canadien. On conclut ensuite un contrat correspondant, à l'échelle nationale, entre la CCC et le fournisseur. Tous les risques commerciaux découlent de cette entente. Du point de vue du processus, il s'agit donc d'un contrat double et correspondant.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsqu'il s'agit de marchandises, est-ce que vous les achetez et les vendez ensuite?

**M. Patriquin:** Non, nous ne les achetons pas vraiment, mais nous nous mettons dans la même situation. Nous essayons de simplifier les choses au maximum. Il ne nous arrive pratiquement jamais de prendre possession des marchandises et de les vendre ensuite.

**Le sénateur Sylvain:** Par le passé, la question des acheteurs étrangers désireux de traiter avec le gouvernement influait énormément sur la vente de divers armements ou autres articles du même genre. Cela constitue-t-il toujours l'essentiel des ventes que vous financez ou assurez par le biais de la CCC?

**M. Patriquin:** Il ne s'agit pas précisément d'armement, car le Canada n'est pas un gros producteur d'armes. Toutefois, lorsqu'on veut vendre quelque chose (qu'il s'agisse de pneus, d'essence ou de machines plus complexes) à une force de défense comme celle des États-Unis, les spécifications sont souvent plus militaires que commerciales. Les acheteurs sont souvent préoccupés par certains

[Texte]

the product, even if it is a commercial product. For those reasons, they often like to deal on a government-to-government basis.

**Senator Sylvain:** When we were working on the joint defence committee, we heard a lot about the amount of trade that belonging to NATO and NORAD brought to Canada. One of the representatives from the space industry talked about trade in the billions of dollars that flowed to Canada's space industry because of our participation in NORAD, for example.

When I tried to determine why we did not get a lot of contracts out of NATO, I did not receive an answer. How much of the trade that we do through your operation goes through NATO countries specifically? Do you have any numbers on that?

**Mr. Patriquin:** I do not have good numbers on NATO. In the United States, we do approximately \$500 million out of a total procurement by the United States defence agencies of over \$100 billion. Canadian firms sell to U.S. prime contractors another \$500 million. Our percentage is in the order of 1 per cent or less of the total U.S. defence purchases.

Overseas, in NATO countries and others, we essentially sell when a company has found an opportunity. Opportunities vary. We are selling vehicles in Australia, for example. We have sold some small rifles to NATO forces in Holland. We sell to Portugal occasionally for specific things that they require. These are relatively small sales through the Canadian Commercial Corporation.

**Senator Meighen:** My question is probably too basic. In this day and age of rationalization, what would be the objection to giving EDC or yourselves the power to deal with a foreign government and a few ancillary powers that you now have? We could have one agency instead of two.

**Mr. Patriquin:** It is easy enough to conceive of that idea.

In the view of EDC, their business, particularly on sovereign loans, is that once there is a receivable, they are financing it. All our business has to do with the performance of the contract. Generally speaking, it is a sensible thing to keep the two activities separate so that a country which has a loan will not refuse to pay the loan because they are dissatisfied with the contractual position. Their role is very similar to our tradition of banking in the sense that banks bank and contractors contract. That is the basis for the institutional separation between these two organizations.

Conceivably they could be put together and could work closely together, but you would always want to maintain a real separation between the contracting and the financing function, at least in our overall public and private sector approach to banking.

[Translation]

aspects du produit, même si c'est un produit commercial. C'est pourquoi ils préfèrent souvent conclure une entente de gouvernement à gouvernement.

**Le sénateur Sylvain:** Lorsque nous avons siégé au comité mixte de la défense, nous avons entendu de nombreux témoignages au sujet des activités commerciales dont profite le Canada dans le cadre de l'OTAN et du NORAD. L'un des représentants de l'industrie aérospatiale a parlé de ventes de milliards de dollars dont profite l'industrie canadienne grâce à sa participation au NORAD, par exemple.

Lorsque j'ai essayé d'établir pourquoi nous n'obtenons pas énormément de contrats en vertu de l'OTAN, je n'ai pas obtenu de réponse. Quelle proportion des ventes effectuées par votre entreprise s'adresse précisément à des pays de l'OTAN? Avez-vous des données à ce sujet?

**M. Patriquin:** Je n'ai pas de données solides concernant l'OTAN. Aux États-Unis, nous détenons environ 500 millions de dollars d'un contrat total avec les organismes de défense américains de plus de 100 milliards de dollars. Les entreprises canadiennes vendent également pour 500 millions de dollars de plus aux maîtres d'oeuvre américains. Notre pourcentage est d'environ 1 p. 100 ou moins de l'ensemble des achats de produits de défense américains.

À l'étranger, dans les pays de l'OTAN et ailleurs, nous participons essentiellement à des ventes lorsqu'une entreprise a trouvé un débouché. Les possibilités varient. Nous vendons des véhicules en Australie, par exemple. Nous avons vendu des petites carabines à des forces de l'OTAN en Hollande. Nous vendons à l'occasion au Portugal des produits précis à la demande. Il s'agit de ventes relativement modestes effectuées grâce à la Corporation commerciale canadienne.

**Le sénateur Meighen:** Ma question est sans doute trop simple. En cette époque de rationalisation, qu'est-ce qui nous empêche de donner à la SEE ou à la CCC le pouvoir de traiter avec un gouvernement étranger et quelques pouvoirs auxiliaires que vous possédez à l'heure actuelle? Nous pourrions avoir un seul organisme au lieu de deux.

**M. Patriquin:** C'est assez facile à concevoir, en effet.

La SEE estime que, en particulier en ce qui concerne les prêts à des États souverains, son travail consiste à financer les comptes clients. Pour notre part, nous nous occupons strictement de l'exécution du contrat. Dans l'ensemble, on a estimé sage de maintenir la séparation entre les deux activités, de sorte qu'un pays ne soit pas tenté de refuser de rembourser un prêt sous prétexte que les dispositions de son contrat ne le satisfont pas. Leur rôle est très semblable à notre tradition bancaire en ce sens que les banques font des opérations bancaires et que les entrepreneurs exécutent des contrats. C'est là le fondement de la séparation institutionnelle entre ces deux organisations.

On pourrait évidemment envisager leur fusion et une collaboration plus étroite entre les deux, mais il faudrait toujours séparer totalement la fonction de passation de marchés de la fonction de financement, du moins dans le cadre de notre approche globale des services bancaires entre les secteurs public et privé.



[Text]

**Senator Meighen:** I am not trying to put words in your mouth, but I noticed you saying "they object" to this and that. Is that mainly on their side? Why could you not have a Chinese wall to separate the two functions within the same agency?

**Mr. Patriquin:** The concern is how you deal with your clients and keep these things separate.

The CCC has historically had a strong presence in the defence industry. It is a specialized agency in that sense. The EDC does not do nearly as much of that business. There is a natural market separation there as well.

Approximately three-quarters of our business relates to sales to defence-related agencies around the world. The proportion of non-defence activities is increasing. One example is Bell Sygma completing a sale in Uruguay, which was convenient to doing a sole source. There are other examples around the world of completely non-defence-related public agencies.

**Senator Meighen:** Are you aware of this separation of the two agencies in other countries, or do other countries combine the functions in one agency?

**Mr. Patriquin:** I do not know any circumstance in which they are combined. There are no precise equivalents in other countries, although we have not made an exhaustive study. However, with respect to defence marketing, the British have a defence marketing agency. The Americans sell items through their foreign military sales program. That program has a component of financing, but it is distinct from the EXIM Bank activities. I have not seen the kind of combination you mention, with the possible exception of France who may well have a more integrated approach. I am not aware of the ins and outs of their approach.

**Senator Meighen:** How do you measure success? For example, I notice that you have a \$1.2 million in operating surplus in 1993-94 against a budgeted loss of \$500,000. Most people would feel that is success. Is that your sole criterion of success, or is success based on the degree of activity?

Second, do you feel a need for more private sector directors on the board of the CCC?

**Mr. Patriquin:** The usual measure of success in the past has been our business volume. If the contribution of the CCC in economic terms is to jobs and export jobs, the closest proxy to that is the business volume we do. Obviously, that is not entirely under our control because a deal happens if the principal and the purchaser are in accord and the time is right. That is not a good performance measure of our internal efficiency or effectiveness, but it is probably one of the best output measures.

[Traduction]

**Le sénateur Meighen:** Je ne cherche pas à vous mettre des paroles dans la bouche, mais j'ai remarqué que vous dites «ils s'opposent» à ceci et à cela. L'opposition vient-elle essentiellement de leur côté? Pourquoi ne pas bâtir une sorte de mur de Chine pour bien séparer les deux fonctions au sein du même organisme?

**M. Patriquin:** Le problème est de savoir comment traiter avec ses clients tout en continuant de séparer ces deux fonctions.

Depuis toujours, la CCC joue un rôle important dans l'industrie de la défense. En ce sens, elle est une sorte d'organisme spécialisé. La SEE ne s'occupe pratiquement pas de ce secteur. Il y a donc là une séparation de marchés naturelle.

Près des trois quarts de nos transactions concernent des ventes à des organismes de défense du monde entier. La proportion de ventes dans les secteurs autres que la défense augmente. Prenons l'exemple de Bell Sygma, qui a réalisé une vente en Uruguay, où il était commode d'avoir un fournisseur unique. Il y a d'autres exemples dans le monde d'organismes publics qui oeuvrent dans des secteurs sans aucun rapport avec la défense.

**Le sénateur Meighen:** À votre connaissance, y a-t-il d'autres pays où ces deux fonctions sont distinctes ou certains où les deux sont combinés sous un même toit?

**M. Patriquin:** À ma connaissance, il n'existe aucun pays où ces deux fonctions soient combinées. Il n'y a pas d'équivalents exacts de notre organisme dans les autres pays, même si nous n'avons pas fait d'étude exhaustive à ce sujet. Toutefois, pour ce qui est de la vente de la production de défense, la Grande-Bretagne a un organisme compétent. Quant aux États-Unis, ils vendent leur production en vertu de leur programme de ventes militaires à l'étranger. Ce programme comporte un volet financement, mais il est distinct des activités de la EXIM Bank. Je ne connais pas d'exemples d'organismes qui regroupent les deux fonctions, à l'exception peut-être de la France, où l'on adopte une stratégie plus intégrée; je n'en connais toutefois pas les détails.

**Le sénateur Meighen:** Comment évaluez-vous le succès? Par exemple, je remarque que, en 1993-1994, la société a enregistré un excédent d'exploitation de 1,2 million de dollars, par rapport à une perte prévue de 500 000 \$. Aux yeux de la plupart des gens, cela représente un vrai succès. Est-ce votre seul critère d'évaluation du succès, ou celui-ci est-il fonction du niveau d'activité?

En second lieu, jugez-vous nécessaire de nommer plus de représentants du secteur privé au conseil d'administration de la CCC?

**M. Patriquin:** Par le passé, nous avons évalué notre succès en fonction de notre volume de transactions. Si la contribution de la CCC sur le plan économique se mesure en emplois et en exportations, le critère le plus proche que nous puissions appliquer est celui du volume des transactions. Il va sans dire que cela ne dépend pas entièrement de nous, car un contrat est passé si le mandant et l'acheteur s'entendent et que le moment est opportun. Cela n'est pas une bonne mesure du rendement de notre efficacité interne, mais c'est sans doute une des meilleures façons d'évaluer les résultats.



## [Texte]

The other output measure is equally important but more recent — namely, the government's objective to increase the number of successful exporters. We are about to start measuring that more closely and to track our progress by increasing the number of clients we have. The two objectives are not synonymous. You can get large business volumes with a few clients, and you can have lots of clients and not have large business volumes. We have had to organize ourselves for a balanced approach in that sense.

From 1986 to 1992, we had a private sector board. In 1992, the board became largely public sector. Under this government, the board has gone to the following structure: four private sector directors, the chairman of the board, who is also the president under the Act and simply functions as chairman, and two other government directors, one of whom comes from the Department of Foreign Affairs and one from Industry Canada. Given the functions of the organization, it is helpful to have good connections with the other trade players.

**Senator Oliver:** My question deals with costs. When you were giving your presentation, you said, "We do not charge anything for our service; it is paid by the taxpayer." Your traditional role as an export facilitator is on a government-to-government basis. What are the costs to the exporter? If there are none to the exporter, what are the costs of your involvement in a transaction? Where are they added on and where are they paid? Finally, if they are not included in the cost of a contract, is there a problem with unfair trade practices? Are you offending the NAFTA, the GATT or any other international trade agreements?

**Mr. Patriquin:** When we complete a government-to-government arrangement, we do not charge for our ordinary services. If a major overseas construction component involves us in extensive monitoring, we make an arrangement on a contractual basis with the Canadian company to cover our costs. That is an exception.

Second, the new Progress Payment Program is carried out on a full cost-recovery basis. It is simply a commercial product. We charge a small application fee, a monitoring fee and an indemnity fee or a risk fee.

**Senator Oliver:** Can you give me a practical example of what some of these costs might be on a particular PPP contract?

**Mr. Patriquin:** In that particular example, we would assess the project to determine whether we should be involved. This would enable the company to get specific financing from a bank. In particular, we would look at the financial and technical experience of the company. We would put together a program of milestone payments and administer it for the bank. That may

## [Translation]

L'autre mesure des résultats est tout aussi importante, mais plus récente: je veux parler de l'objectif du gouvernement d'accroître le nombre d'exportateurs prospères. Nous sommes sur le point d'évaluer ces résultats de façon plus précise et de surveiller nos progrès en augmentant notre clientèle. Les deux objectifs ne sont pas interdépendants. On peut enregistrer un important volume de transactions avec une poignée de clients, et on peut aussi avoir une vaste clientèle et des activités assez restreintes. Il nous a fallu nous organiser pour atteindre un juste équilibre à cet égard.

Entre 1986 et 1992, le conseil d'administration était entièrement composé de représentants du secteur privé. En 1992, c'est l'inverse qui s'est produit. Sous le gouvernement actuel, le conseil d'administration a été composé de la façon suivante: quatre représentants du secteur privé, le président du conseil d'administration, qui est également président de la société aux termes de la loi et qui joue simplement le rôle de président du conseil d'administration, et deux autres administrateurs du gouvernement, dont l'un vient du ministère des Affaires étrangères et l'autre d'Industrie Canada. Étant donné les fonctions de l'organisme, il est utile d'entretenir de bons rapports avec les autres intervenants dans le secteur commercial.

**Le sénateur Oliver:** Ma question porte sur les dépenses. Lorsque vous avez fait votre exposé, vous avez dit: «Nous offrons nos services gratuitement; ils sont payés par le contribuable.» Traditionnellement, la CCC joue le rôle d'intermédiaire entre gouvernements, pour promouvoir les exportations. Qu'est-ce que cela coûte à l'exportateur? Si cela ne lui coûte rien, combien coûte votre participation à une transaction? À qui ces frais sont-ils imputés et par qui sont-ils payés? Enfin, s'ils ne sont pas inclus dans le prix d'un contrat, n'y a-t-il pas un problème de pratiques commerciales déloyales? Enfreignez-vous les dispositions d'accords comme l'ALÉNA, le GATT ou tout autre accord commercial international?

**M. Patriquin:** Lorsque nous passons un contrat de gouvernement à gouvernement, nous ne faisons pas payer nos services courants. Si un important projet à l'étranger nous oblige à mener des activités de surveillance intensive, nous concluons une entente contractuelle avec la société canadienne pour entrer dans nos frais. C'est une exception.

En second lieu, le nouveau Programme de paiements progressifs s'applique selon un principe de recouvrement des coûts. Il s'agit simplement d'un produit commercial. Nous percevons un droit de demande minime, des frais de contrôle et des frais de risque ou une prime de risque.

**Le sénateur Oliver:** Pouvez-vous me citer un exemple précis de ce que représenteraient ces frais dans le cadre d'un contrat en vertu du PPP?

**M. Patriquin:** Dans cet exemple ici, nous évaluerions le projet pour déterminer si notre participation s'impose. Cela permettrait à la société d'obtenir du financement auprès d'une banque à cette fin. Nous tenons compte notamment de l'expérience en matière financière et technique de l'entreprise. Nous établissons un programme de paiements à intervalles réguliers et l'appliquons

[Text]

require monitoring at the plant. We would assist with the documentation, and so forth.

At the end of the day, there is the possibility that we will lose money because the company may go under or have difficulties with the contract. That is fully financed.

With respect to the non-charged efforts — and that arrangement happened historically because we provide services to governments and they provide them to us — our costs are the following. We have an appropriation this year of close to \$12 million, the majority of which are labour costs. Our contract losses or contract costs have always been less than 0.1 per cent of our business volumes, i.e., in the order of \$1 million or less.

Given that we are dealing on a government-to-government basis, we have not had any difficulty with international trade practices or problems.

Frankly, though, in an era in which the public finances of the country are constricted, we must look for other opportunities to lower our costs internally, which we are doing, and also consider other areas in which we might raise fees. We will be developing ideas. This is a policy decision on the part of the government, but as the Wilson report on international trade suggested, we will look at ways to recover additional costs.

**Senator Stratton:** A government agency that actually makes money is very unusual in this day and age. The signal that seems to be crossing the country is that Canadians want balanced budgets. They want less government.

I would reiterate Senator Meighen's position. Did Don Mazankowski's budget of 1992 not talk about rolling the EDC and the CCC together?

**Mr. Patriquin:** No. The proposal in 1992 was to roll the CCC back into Public Works.

**Senator Stratton:** If the Canadian taxpayer is calling for less government, would it not be possible to roll the CCC into the EDC or combine the two? Senator Meighen mentioned the notion of the Chinese wall.

The perception, if nothing else, is that you would get less bureaucracy and still be able to operate, as I love to see, on a profitable basis.

**Mr. Patriquin:** I have commented on the ins and outs in the sense of combining the CCC and the EDC operationally. That is obviously a decision for the government. In terms being profitable in cost-recovery, it is key to remember that the bulk of our cost and the bulk of our business is still with the United States.

[Traduction]

pour la banque. Il peut arriver que nous soyons obligés d'effectuer un contrôle sur place. Nous participons à l'élaboration de la documentation, etc.

En fin de compte, il peut arriver que nous y laissions des plumes car la société peut faire faillite ou avoir des problèmes à exécuter le contrat. Tout cela est pleinement financé.

Quant aux services sans frais que nous offrons (et c'est ce qui s'est fait par le passé, car nous offrons des services aux gouvernements et vice versa) nos frais sont les suivants. Les crédits qui nous sont affectés cette année sont de près de 12 millions de dollars, et correspondent pour l'essentiel aux frais de main-d'œuvre. Nos dépenses de contrats, ou pertes liées aux contrats, ont toujours été inférieures à 0,1 p. 100 de notre volume de transactions, c'est-à-dire de l'ordre de 1 million de dollars ou moins.

Étant donné que nous intervenons dans des ententes de gouvernement à gouvernement, nous n'avons eu jusqu'ici aucun problème relativement aux pratiques commerciales internationales.

Il faut dire franchement, toutefois, qu'à une époque où les finances publiques du pays sont restreintes, il nous faut trouver d'autres possibilités pour réduire nos coûts internes, ce que nous faisons, et nous envisageons également d'autres secteurs où nous pourrions augmenter les droits que nous percevons. Nous allons concevoir des idées. Il s'agit là d'une décision politique de la part du gouvernement, mais comme le laissait entendre le rapport Wilson sur le commerce international, nous chercherons des façons de recouvrer des dépenses supplémentaires.

**Le sénateur Stratton:** Il est très rare à notre époque de voir un organisme gouvernemental gagner de l'argent. Tous les Canadiens d'un bout à l'autre du pays semblent nous faire comprendre qu'ils souhaitent des budgets équilibrés dans notre pays. Ils veulent que l'appareil gouvernemental soit réduit.

Je tiens à réitérer la position du sénateur Meighen. Dans le budget présenté en 1992 par Don Mazankowski, n'était-il pas question de fusionner la SEE et la CCC?

**M. Patriquin:** Non. En 1992, il avait été proposé de ramener la CCC sous les auspices de Travaux publics.

**Le sénateur Stratton:** Si le contribuable canadien exige une réduction de l'appareil gouvernemental, ne serait-il pas possible de fusionner la CCC et la SEE? Le sénateur Meighen a évoqué la possibilité de dresser un mur de Chine.

Cela donnerait au moins l'impression, à défaut d'autre chose, que l'on peut fonctionner tout en réalisant des bénéfices, ce qui me paraît souhaitable, avec une bureaucratie réduite.

**M. Patriquin:** Je vous ai expliqué le pour et le contre d'une éventuelle fusion des activités de la CCC et de la SEE. Il s'agit de toute évidence d'une décision du gouvernement. Quant à la possibilité d'être rentable en vertu d'un système de recouvrement des coûts, il est essentiel de ne pas oublier que la majorité de nos transactions et de nos dépenses s'effectuent avec les États-Unis.



## [Texte]

When the government, in 1986, decided to impose a fee to get exactly what you are talking about, the reaction in the United States was very negative. They responded by saying they would not open our tenders. They did want that cost passed on to them in the context of an arrangement which has reciprocal services. In the actual trade context, the Americans are constantly closing some opportunities to sell in their country. This arrangement is always in discussion. It is a delicate issue.

Apart from that, the major project business, in my view, can indeed become more cost-recovered and we are on that track.

**Senator Stratton:** Is there not a concern in the current political climate, with the disappearance of the Cold War and the diminishing of defence contracts in the States, that less and less of your business will be held in the U.S.? Are you actively pursuing other alternatives elsewhere?

**Mr. Patriquin:** Broadly speaking, yes, we are, with two fairly significant exceptions. The Americans will obviously maintain their forces. Many contracts held by Canadians are for things like repair and overhaul, support systems and so on. We are not involved in the huge, new developments. Our contracts in the United States have steadily increased up to now. We were down a little bit this past year from the previous but the trend line is slightly positive. Second, they are now into major programs like environmental clean-up of their bases.

These are terrific markets for Canadian firms and other companies. Our organization's ability to understand how contracting works provides a major opportunity to support Canadian companies doing those kinds of work.

In the rest of the world, there are many defence markets and many non-defence markets. We are actively searching to see where this particular sovereign performance/completion guarantee can be a useful and legitimate mechanism to assist exports.

**Senator Kelleher:** I would like to see the ten-year trend line here, if you could supply us with that at some point. It is my impression that, over the past number of years, the requirement for sovereign guarantees, the kinds of contracts that you enter into, are becoming less. I notice that your U.S. business is two-to-one of the non-U.S. business.

I would like to see some trend lines showing how that business has been going over the past ten years. This is really a follow-up to the questions of Senator Meighen and Senator Oliver with respect to the need for CCC. That may not sound very nice coming from me.

**Mr. Patriquin:** I would be happy to provide that. I have looked at them myself. The trend line has been downward from

## [Translation]

Lorsque le gouvernement a décidé en 1986 de percevoir un droit pour obtenir précisément ce dont vous parlez, le gouvernement américain a réagi de façon très négative. Il a réagi en disant qu'il n'ouvrirait pas nos offres. Il ne voulait pas qu'on essaie de leur répercuter cette dépense dans le cadre d'une entente prévoyant des services réciproques. Dans le contexte commercial réel, les Américains ferment continuellement des débouchés que nous avions dans leur pays. Cette entente fait toujours l'objet de discussions, et c'est une question délicate.

Cela mis à part, il serait sans aucun doute possible de recouvrer davantage nos dépenses dans le cadre des projets importants, et nous sommes sur la bonne voie.

**Le sénateur Stratton:** Ne craint-on pas, dans le climat politique actuel, au lendemain de la guerre froide et compte tenu de la réduction des contrats de défense aux États-Unis, que vos transactions avec ce pays diminuent progressivement? Examinez-vous activement d'autres possibilités dans d'autres pays?

**M. Patriquin:** En général, oui, nous le faisons, à deux exceptions importantes. Les Américains veulent manifestement maintenir leurs forces. Bon nombre de contrats passés par des entreprises canadiennes concernent des activités de réparation et remise en état, des systèmes de soutien, et cetera. Nous ne participons pas à de nouveaux projets de très grande envergure. Nos contrats aux États-Unis ont augmenté régulièrement jusqu'à présent. Il y a eu une légère diminution l'an dernier par rapport à l'année précédente, mais la tendance est de nouveau à la hausse. En second lieu, ce pays a entrepris des programmes de grande envergure, comme le nettoyage environnemental de ses bases.

Il y a là des débouchés formidables pour des entreprises canadiennes et autres. La capacité de notre société de comprendre comment fonctionne le système des contrats nous offre une occasion extraordinaire d'aider les sociétés canadiennes qui offrent ce genre de services.

Dans le reste du monde, il existe de nombreux débouchés, tant pour la production de défense que pour les autres secteurs. Nous étudions de près la question pour voir si cette garantie d'achèvement et de bonne exécution du projet dans un pays souverain peut se révéler un mécanisme utile et justifié de promotion des exportations.

**Le sénateur Kelleher:** Je vous saurais gré de nous fournir à un moment ou à un autre un graphique indiquant la tendance sur une période de 10 ans. J'ai l'impression que, depuis quelques années, les demandes relatives à des garanties de l'État, ou au genre de contrats que vous passez, est à la baisse. Je remarque que vos transactions avec les États-Unis comptent pour les deux tiers de vos activités totales.

J'aimerais voir certaines courbes indiquant l'évolution de cette tendance au cours des 10 dernières années. Ma demande fait suite aux questions qu'ont posées le sénateur Meighen et le sénateur Oliver au sujet de l'utilité de la CCC. Je vous parais peut-être un peu brutal.

**M. Patriquin:** Je vous fournirais volontiers ces graphiques. Je les ai examinés personnellement. La tendance est à la baisse,



[Text]

about 0.6 per cent of our exports of manufacturers, goods exports anyway, to about 0.4 per cent.

The government's policy on this is significant through a large part of that period. At least as perceived internally, the CCC has acted only responsively. If a company knew about us and thought we might be used, they would come and get very good service. The government's view is that we have a mandate to facilitate trade and we should actively look for it. The minister has given us ambitious targets to see if that trend line can be turned around.

At the end of the day, if the corporation finds the market is not there, the government will take those kinds of decisions. But as I say, the mandate given to us by the minister responsible has been very emphatic: You have a mandate; use it proactively. Make sure your service is known to anyone who could effectively use your basic service.

**Senator Kelleher:** As some other senators have mentioned, given the rather crowded field in which you are operating, perhaps there is some way to do a little economizing here.

**Mr. Patriquin:** This field in Canada is not crowded. There is no other agency that can provide this kind of back-up on pre-shipment financing. No one else wanted to touch it because no one has that capacity to look at and deal with the contracting-monitoring-evaluation process.

**Senator Kelleher:** I am aware that you are the only organization operating in that particular field, but when I look at the range of other services, I suggest and I suspect that there is an awful lot of duplication. I leave that with you.

I know that the CCC does an awful lot of work in business with the financial institutions and I would like to know what degree of cooperation you enjoy with those financial institutions. Please do not single out any institution but give me a general response.

**Mr. Patriquin:** You may well wish to ask the bankers that question and we would be quite happy if you would. We have had a singularly productive discussion and relationship with the banks in developing this program. One of the banks had originally come to ask us for assistance in this area because they were not accustomed to lending on that basis.

We have had very cooperative arrangements with each of the institutions. We have now signed up with four banks and are under active discussion with two more. Other smaller banks are to follow. It has been very cooperative.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Patriquin, for coming this morning.

Senators, our next witnesses are from the Department of Foreign Affairs and International Trade.

[Traduction]

puisque'on est passé de 0,6 p. 100 de nos exportations de produits manufacturés, qui sont de toute façon de bonnes exportations, à environ 0,4 p. 100.

La politique du gouvernement y est pour beaucoup pendant la majorité de cette période. Au niveau interne en tout cas, la CCC a essayé de répondre à tous les besoins. Les sociétés qui nous connaissaient et pensaient pouvoir faire appel à nos services nous ont présenté des demandes et ont obtenu un très bon service. Le gouvernement estime que nous avons le mandat de promouvoir le commerce extérieur et que nous devons activement être à la recherche de débouchés. Le ministre nous a fixé des objectifs ambitieux dans le but de renverser la tendance.

En fin de compte, si la Corporation estime qu'il n'y a pas de débouchés dans tel ou tel secteur, c'est le gouvernement qui doit prendre la décision. Je le répète, toutefois, le ministre compétent a beaucoup insisté en nous confiant notre mandat. Il nous a dit que nous devions l'utiliser de façon active. Nous devons faire en sorte que toutes les parties susceptibles d'avoir recours à nos services essentiels connaissent la CCC.

**Le sénateur Kelleher:** Comme l'ont signalé d'autres sénateurs, étant donné que vous n'êtes pas seul à oeuvrer dans votre secteur, il est peut-être possible de procéder à une certaine rationalisation.

**M. Patriquin:** Ce n'est pas un domaine très encombré au Canada. Il n'existe aucun autre organisme qui offre ce genre d'assistance au préfinancement des exportations. Cela n'intéressait aucun autre organisme car aucun n'a la même capacité que nous d'intervenir au niveau de la passation du contrat, du contrôle des progrès et de l'évaluation.

**Le sénateur Kelleher:** Je sais que vous êtes le seul organisme en activité dans ce domaine précis, mais lorsque je considère la gamme des autres services disponibles, je pense et suppose qu'il y a énormément de dédoublement. Je tenais à vous le dire.

Je sais que la CCC est très souvent appelée à traiter avec les institutions financières, et j'aimerais savoir dans quelle mesure vous pouvez compter sur leur collaboration. Je ne vous demande pas de désigner une institution en particulier mais de me répondre de façon générale.

**M. Patriquin:** Vous pourriez poser la question aux banquiers et cela ne nous dérangerait pas le moins du monde. Nous avons entretenu avec les banques des rapports très utiles et constructifs lors de l'élaboration de ce programme. Une des banques nous avait demandé de l'aide à ce sujet, au départ, car elle n'était pas habituée à consentir des prêts selon de telles modalités.

La concertation a été excellente avec toutes ces institutions. Nous avons réussi à signer des ententes avec quatre banques et sommes en discussion avec deux autres. D'autres banques moins importantes suivront. La collaboration entre nous a été excellente.

**Le président:** Merci, monsieur Patriquin, de votre témoignage de ce matin.

Sénateurs, nos témoins suivants représentent le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

[Texte]

**Mr. Brian Schumacher, Assistant Deputy Minister, International Business Development and Chief Trade Commissioner:** Mr. Chairman, to introduce my team of experts, John Mundy is the director of International Financing Capital Projects division in my branch; Judy St. George is deputy director in that division; and Alexandra Macaulay is also in the branch. Mr. Mundy's focus is on Canada Account. Ms St. George is prepared to answer questions relating to Helsinki 5. Ms Macaulay has also been very heavily involved in our discussions with the banks in terms of SME of financing issues.

We agree with the CEA and some other witnesses who have testified, that Canada does have a very enviable system of export support. Certainly you will have an opportunity here to look at many aspects of that system. I would like to comment on the recommendations of your research report which I feel are particularly relevant. Your first recommendation is to undertake greater efforts in international fora to regulate the fields of official export credit and insurance.

The first recommendation speaks of the use of concessional or subsidized credit. This usually takes the form of a zero per cent loan with a 10-year grace period and a 40-year repayment plan. The outcome of these loans tends to be a bit of a vicious spiral of interest rate undercutting. It can be a tremendous drain on fiscal resources and can create what we call spoiled markets.

The use of concessional financing destroys the ability of the exporter to compete on a level playing field. The deepest pockets will often win that kind of game. We, therefore, fully support the efforts of the OECD consensus to bring under control and eventually eliminate this type of credit race.

In terms of the situations under which Canada offers concessional financing, only developing countries are eligible for concessional loans. Wealthier countries are not eligible. The second rule is the minimum level of concessionality of 35 per cent, the so-called minimum grant element. This makes it very expensive to offer concessional financing, and hopefully it acts as a deterrent to indiscriminate use of this technique.

Finally, if there is a project that is considered commercially viable, under the Helsinki 5 arrangement it is no longer eligible for concessional term financing.

All of these guidelines aim at providing a more level playing field. We have been working hard in the consensus to curtail the use of this type of financing.

We do maintain a financing policy, however, so that we can at least match the competition and provide our exporters with that sort of support.

[Translation]

**M. Brian Schumacher, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce international et délégué commercial en chef:** Monsieur le président, permettez-moi de vous présenter le groupe d'experts qui m'accompagne. John Mundy est directeur des Finances internationales, Judy St. George est directrice adjointe et Alexandra Macaulay appartient également à ma direction générale. M. Mundy s'occupe essentiellement du Compte du Canada. Mme St. George est prête à répondre à vos questions au sujet du 5<sup>e</sup> Accord de Helsinki. Elle a également participé de près à nos discussions avec les banques au sujet du financement des PME.

Nous partageons l'avis de l'Association des exportateurs canadiens et d'autres groupes qui ont comparu devant le comité selon lequel le Canada possède un système enviable de soutien des exportations. Vous aurez sans nul doute l'occasion, en l'occurrence, d'examiner de nombreux aspects de ce système. Je voudrais répondre aux recommandations de votre rapport qui me paraissent particulièrement pertinentes. Le comité recommande en premier lieu que le Canada déploie davantage d'efforts au sein des organismes internationaux en vue de réglementer le crédit à l'exportation et l'assurance-crédit à l'exportation.

La première recommandation concerne le recours à des conditions libérales ou crédits subventionnés. Cela prend généralement la forme d'un prêt sans intérêt prévoyant un délai de grâce de 10 ans et un programme de remboursement étalé sur 40 ans. Cette politique a tendance à mener à un cercle vicieux de réduction des taux d'intérêt, laquelle risque de drainer les ressources financières et de gâter les marchés.

Le recours aux conditions libérales détruit, pour l'exportateur, la capacité de concurrencer dans un marché où tout le monde est égal. C'est souvent le plus généreux qui gagne dans ce genre de situation. C'est pourquoi nous appuyons pleinement la participation du Canada au consensus de l'OCDE en vue de ralentir et de supprimer complètement cette course au crédit.

En vertu des critères visant les situations où le Canada peut offrir du crédit selon des conditions libérales, seuls les pays en développement sont admissibles à ce genre de prêts. Les pays riches n'y sont pas admissibles. La deuxième règle prévoit que le taux minimal des concessionnalités est de 35 p. 100, le fameux élément de libéralité minimale. De ce fait, cela coûte très cher d'offrir des conditions de financement libérales et on espère que cette règle exercera un effet dissuasif au recours abusif à cette technique.

Enfin, si un projet est considéré comme viable sur le plan commercial, aux termes du 5<sup>e</sup> Accord de Helsinki, il n'est plus admissible à des conditions libérales.

Toutes ces lignes directrices visent à niveler le terrain de jeu. Le Canada a fait de gros efforts, dans le cadre du consensus, pour mettre un terme à ce genre de financement.

Par contre, nous continuons d'appliquer une politique de contrepartie, ce qui nous permet d'offrir au moins les mêmes conditions que nos concurrents et de venir ainsi en aide à nos exportateurs.



*[Text]*

We have been strong advocates of the consensus rules since their inception. We monitor closely the implementation of those rules. We support the principle that the long-term operating costs of export credit agencies should be covered by the users and not subsidized by government.

We also have been active in the exercise of premier reform which would strive to have member ECA's conform to standard fees which cover their costs.

Regarding your second recommendation on subsidizing loans to riskier markets from revenues generated by EDC's domestic insurance, I am certain you will hear more from the president of EDC. While we continue to encourage EDC to become more active in riskier markets, we do not see the domestic insurance component, which is a very small component of their business, as being able to provide much support for this kind of activity. EDC's policy is to try to have a better balance in terms of risk/return relationship on each of their products. I do not see much scope there.

In response to the third recommendation, I would like give an overview of the mandate and operation of the Canada Account and explain why there is a continuing need for this financing vehicle.

The Canada Account is the government's national interest export financing mechanism. It really complements the EDC support. Decisions relating to EDC loans and insurance are ultimately provided by its board of directors. They conduct their business based on the paramountcy of the interest of the exporters; however, they also wish to maintain the self-sufficiency of EDC.

Canada Account decisions must reflect the national interest considerations. For smaller transactions, those under \$50 million, the decision can be taken by the Minister for International Trade with the concurrence of the Minister of Finance. Beyond \$50 million, the decision must be reviewed by a full cabinet.

In terms of Canada Account, there are two windows; one is concessional financing which is used to respond to credit-mixed offers by other countries; the other is the non-concessional window. It is interesting to realize that the non-concessional component represents more than 70 per cent of the financing that is issued under Canada Account. That is all at commercial rates on our user-pay basis.

We fully agree with the proposal in your fourth recommendation, the need for a national export strategy. Indeed, we have a submission to cabinet reviewing this issue. We have been developing a plan over a number of years which we now call "Canada's international business strategy"; this plan will be strengthened and made more strategic. There are a number of

*[Traduction]*

Nous sommes d'ardents défenseurs, depuis leur création, des règles du consensus. Nous surveillons de près la mise en vigueur de ces règles. Nous appuyons le principe selon lequel les organismes de crédit à l'exportation devraient payer leurs frais d'exploitation à long terme et non demander à leur gouvernement respectif de les subventionner.

Nous avons également joué un rôle actif dans l'établissement d'une réforme des primes qui amènerait les organismes de crédit à l'exportation membres à payer des frais normalisés.

Quant à votre deuxième recommandation qui porte sur la subvention des prêts aux marchés qui présentent plus de risques à même les recettes produites par l'assurance-crédit sur le marché intérieur de la SEE, je suis certain que le président de cette société vous en parlera en détail. Même si nous continuons d'encourager la SEE à jouer un rôle plus actif dans les marchés plus risqués, à notre avis, l'accès à l'assurance sur le marché intérieur, qui représente un tout petit élément des activités de la SEE, n'a guère eu d'incidence sur ce genre d'activité. La SEE a pour politique d'établir un juste équilibre entre le risque et les avantages pour tous ses produits financiers. Je ne vois guère de possibilité d'intervention dans ce domaine.

En réponse à la troisième recommandation, j'aimerais vous donner un aperçu du mandat et de l'exploitation du Compte du Canada et vous expliquer pourquoi ce véhicule financier est toujours nécessaire.

Le Compte du Canada est le mécanisme gouvernemental d'assurance et de financement des exportations d'intérêt national. Il vient compléter le soutien offert par la SEE. Son conseil d'administration appuie en bout de ligne les décisions ayant trait aux prêts et aux assurances de la SEE. Celle-ci s'acquitte de son mandat en tenant pour acquis que les intérêts des exportateurs sont de la plus grande importance; toutefois, elle doit également faire en sorte de rester autonome du point de vue financier.

Les décisions relatives au Compte du Canada doivent tenir compte de l'intérêt national. En ce qui touche les opérations de faible envergure, celles de moins de 50 millions de dollars, la décision peut être prise par le ministre du Commerce international, avec l'accord du ministre des Finances. Pour les transactions de plus de 50 millions de dollars, la décision doit être soumise à l'approbation du Cabinet.

Le financement offert par le Compte du Canada comprend deux modes: d'une part, les conditions libérales, utilisées pour répondre aux offres de crédit mixte des autres pays et, d'autre part, les conditions non libérales. Fait intéressant à noter, les prêts assortis de conditions non libérales comptent pour plus de 70 p. 100 du financement accordé par l'entremise du Compte du Canada. Tous ces prêts sont consentis à des taux commerciaux selon la formule de l'utilisateur payeur.

Nous appuyons pleinement votre quatrième recommandation, qui prévoit une stratégie nationale d'exportation. En fait, nous avons présenté une proposition au Cabinet portant sur cette question. Nous avons élaboré un plan portant sur un certain nombre d'années que nous appelons «la stratégie canadienne de commerce international»; cette stratégie sera ultérieurement



## [Texte]

initiatives which will enable us to put a sharper focus on the government's trade development efforts.

In that process, extensive private sector involvement is helping us define the priorities for the 22 sectors of the strategy. We want to ensure our government's efforts on behalf of international business are focused to the client's needs.

Regarding your fifth recommendation, that EDC implement a shared risk credit program with Canadian banks, we fully support and endorse this objective. Approximately one year ago, Ministers MacLaren, Martin and Manley met with the CEOs of a number of Canadian banks. The objective was to encourage greater bank participation in medium- and long-term export financing, particularly in developing markets.

I believe EDC has made proposals to the banks on two frameworks, one, a guarantee for smaller exporters, and the other, medium-term financing under a general guarantee program.

What level of guarantee should be provided by EDC? It is our view in the Department of Foreign Affairs that there is little incrementality to be gained in the export financing system if Canada followed the pattern of other ECAs where the level of guarantee is in excess of 85 to 100 per cent. Any scheme like that requires a sharing of risk.

We have an internationally recognized, first-class export credit system. Increasingly, the capacity of that system will be challenged through the developments in international markets. In fact, the increasing use or shifting away from sovereign risk to non-recourse project financing is certainly a factor that will put even more of a challenge before us.

**The Chairman:** In your response to the first point in the committee's Library of Parliament report, you talk about matching competition and about not aggressively setting new standards. You talk in glowing terms about going along with the OECD consensus and so on. We all understand that is a laudable objective. I am curious. How do you know you are matching the competition? If that is your criteria, based on some of the evidence presented to the committee, it is debatable as to whether you are matching the competition. How do you track that?

**Mr. Schumacher:** At the present time, the only market where we have been consistently offering concessional financing is the China market under a line of credit we have established in the PRC. That is clearly a spoiled market.

**The Chairman:** What do you mean by "spoiled market"?

**Mr. Schumacher:** It is spoiled in the sense that they are one of the biggest recipients of concessional financing. Over 25 per cent of all the concessional financing that is disbursed goes into China.

## [Translation]

renforcée. Certaines initiatives nous permettront de nous concentrer davantage sur les initiatives du gouvernement en matière d'expansion du commerce extérieur.

Au cours de ce processus, la participation extensive du secteur privé nous aide à établir les priorités des 22 secteurs de cette stratégie. Nous tenons à nous assurer que les mesures que prend le gouvernement pour promouvoir le commerce international sont focalisées sur les besoins de notre clientèle.

En ce qui concerne votre cinquième recommandation, selon laquelle la SEE devrait instituer, en collaboration avec les banques canadiennes, un programme de crédit à l'exportation à risque partagé, nous appuyons sans réserve cet objectif. Il y a environ un an, les ministres MacLaren, Martin et Manley ont rencontré les présidents de certaines banques canadiennes. L'objectif de cette réunion était d'encourager une plus grande participation des banques au financement des exportations à moyen et à long terme, surtout dans les marchés en développement.

Sauf erreur, la SEE a proposé aux banques deux structures possibles: d'une part, une garantie pour les petits exportateurs et d'autre part, le financement à moyen terme dans le cadre d'un programme de garantie générale.

Quelle garantie la SEE devrait-elle offrir? De l'avis du ministère des Affaires étrangères, le système de financement des exportations ne serait pas plus souple si le Canada marchait dans les traces des autres sociétés de crédit à l'exportation dont le niveau de garantie va de 85 à 100 p. 100. Dans tout programme de ce genre, il faut un système de partage des risques.

Nous disposons d'un système de crédit à l'exportation de première qualité et reconnu à l'échelle internationale. La capacité de ce système sera de plus en plus mise à l'épreuve avec les développements dans les marchés internationaux. En fait, le recours accru au financement de projets sans recours est sans nul doute un facteur qui nous posera un défi encore plus difficile.

**Le président:** Dans votre réponse à la première recommandation du rapport de la Bibliothèque du Parlement du comité, vous parlez d'offrir la même chose que nos concurrents et de ne pas nous acharner à établir de nouvelles normes. Vous parlez en termes dihyrmbiques de l'adhésion au consensus de l'OCDE, et cetera. Nous comprenons tous qu'il s'agit là d'un objectif fort louable. Mais je suis curieux. Comment faites-vous pour vous assurer que vous offrez la même chose que vos concurrents? Si c'est votre critère, d'après certains témoignages reçus par le comité, il y a lieu de douter que vous offrez effectivement la même chose que vos concurrents. Comment vous en assurez-vous?

**M. Schumacher:** À l'heure actuelle, le seul marché où nous avons continuellement offert du crédit à des conditions libérales est celui de la Chine, par le biais d'une ligne de crédit consentie à la RCP. Ce marché est manifestement gâté.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «gâter le marché»?

**M. Schumacher:** Le marché est gâté dans la mesure où ce pays est l'un des principaux bénéficiaires du crédit à des conditions de faveur. Plus de 25 p. 100 de tous les prêts de ce genre qui sont consentis profitent à la Chine.

[Text]

**The Chairman:** Is that 25 per cent of concessional financing disbursed by Canadians?

**Mr. Schumacher:** That is 25 per cent of disbursements by all participating export credit agencies participating in the Helsinki 5.

**The Chairman:** Is that the only market in which we are doing concessional financing?

**Ms St. George:** There is quite a process for notifying. If you offer concessional credits, you must notify through the OECD consensus, and you must notify the amount, the term, the market and all conditions. You then must prove that concessional credits should be available for this particular project. A very strict consultation process is held to challenge projects. You know when a credit is being offered that is concessional in any market.

**The Chairman:** There is an implicit assumption here that other countries are in fact playing by the rules. You say these are the rules, and so you know certain things. Do you honestly believe everyone else is playing by the rules?

**Ms St. George:** We believe they are playing by the rules. We found a couple of the European players have derogated the rules, because of what they consider to be a strong national interest in a project when it is deemed to be commercially viable.

**The Chairman:** Can you give us some examples?

**Ms St. George:** A few of the European players are involved. France has been the most frequent abuser of the system, but it is a very infrequent occurrence.

**Mr. Schumacher:** Between February 1992 and December 1994, 84 projects were subjected to that review process; 40 were found to be commercially viable, which is the major criterion for whether credi-mixed insurance can be used. If the project is commercially viable, you cannot offer a credi-mixed or concessional financing. Of those cases, only one derogation occurred in 1994. During 1995, three more have been notified. There are really only four derogations on all the projects reviewed by the system over the past couple of years.

**The Chairman:** Does the CEO of the Export Development Corporation report to your minister?

**Mr. Schumacher:** He reports to his board of directors. The board of directors of EDC reports to the Minister for International Trade.

**The Chairman:** I gather from your paper that the government policy framework vis-à-vis EDC is partly your responsibility.

**Mr. Schumacher:** Yes.

**The Chairman:** What is your criteria for deciding whether EDC has been a success? How do you measure it? What is the yardstick against which you measure EDC?

**Mr. Schumacher:** The president of EDC is in a much better position to answer that.

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous dire 25 p. 100 du crédit à des conditions libérales consenti par des Canadiens?

**M. Schumacher:** Je veux dire 25 p. 100 des débours de tous les organismes de crédit à l'exportation signataires du 5<sup>e</sup> Accord de Helsinki.

**Le président:** Est-ce le seul marché où nous accordons du crédit à des conditions libérales?

**Mme St. George:** Il y a tout un système d'avis. Si l'on offre du crédit à des conditions de faveur, il faut en donner avis par le système de consensus de l'OCDE, et indiquer le montant, l'échéance, le marché et toutes les conditions consenties. Il faut ensuite prouver que le crédit à des conditions de faveur est justifié pour tel ou tel projet. Les projets soumis font l'objet d'un processus de consultation très strict. Chacun sait dans quels cas le crédit est offert à des conditions de faveur dans un marché donné.

**Le président:** Cela laisse entendre que les autres pays respectent les mêmes règles. Vous dites que ce sont les règles et que vous êtes donc au courant de certaines choses. Croyez-vous honnêtement que tous les autres pays respectent ces règles?

**Mme St. George:** Oui, nous le croyons. Nous avons découvert deux pays européens qui avaient enfreint les règles, parce qu'ils avaient estimé qu'il était nettement dans l'intérêt national de financer un projet considéré viable du point de vue commercial.

**Le président:** Pouvez-vous nous citer des exemples?

**Mme St. George:** Quelques pays européens sont en cause. La France est le pays qui abuse le plus souvent du système, mais cela se produit néanmoins rarement.

**M. Schumacher:** Entre février 1992 et décembre 1994, 84 projets ont fait l'objet de cet examen: 40 ont été déclarés viables du point de vue commercial, ce qui est le principal critère utilisé pour déterminer si l'on peut offrir une assurance de crédit mixte. Si le projet est viable du point de vue commerciale, il ne peut y avoir ni crédit mixte ni financement à des conditions libérales. Sur ce nombre de cas, il y a eu une seule dérogation aux règles en 1994. En 1995, on nous a signalé trois cas de plus. Il s'agit donc de seulement quatre dérogations aux règles pour l'ensemble des projets qui ont fait l'objet d'un examen au cours des deux dernières années.

**Le président:** Le directeur général de la Société pour l'exportation des exportations relève-t-il de votre ministre?

**M. Schumacher:** Il rend des comptes à son conseil d'administration. Le conseil d'administration de la SEE relève lui-même du ministre du Commerce international.

**Le président:** D'après votre mémoire, vous êtes en partie responsable de la politique gouvernementale vis-à-vis de la SEE.

**M. Schumacher:** Oui.

**Le président:** Quels sont vos critères pour décider si la SEE a atteint ses objectifs? Comment l'évaluez-vous? En fonction de quel repère évaluez-vous la SEE?

**M. Schumacher:** Le président de la SEE est bien mieux placé que moi pour répondre à cela.



[Texte]

**The Chairman:** You set the policy framework. That is a fair question to ask you. I am not asking whether they have been a success. If you set the policy framework, surely we can ask you that.

**Mr. Schumacher:** We look to EDC to continue to expand their business volume and to provide the maximum level of support for Canadian exporters, consistent with their mandate to maintain a degree of self-sustaining financing.

**The Chairman:** From your point of view, is the self-sustaining issue a key element of the criteria by which you measure their success?

**Mr. Schumacher:** This is correct. In the EDC act, it was specified that the corporation should act in a manner that will assure its long-term viability.

**The Chairman:** Is the same criteria used by other agencies in other countries?

**Mr. Schumacher:** No, that has not been the case in the past, although certainly the regulations coming into force in terms of the World Trade Organization suggest that export credit agencies should be operating with a view to maintaining long-term break-even, if you will. You will be seeing more agencies moving towards that kind of a policy.

**The Chairman:** Now I am puzzled. You say on the one hand that our policy is to match the competition. On the other hand, you tell me that an EDC objective is to effectively break even. Now you tell me that other countries do not have that objective.

How can you have a situation in which, on the one hand, we are matching everyone else, and, on the other hand, other people are in fact operating at a loss? There is an inconsistency in those two positions.

**Mr. Schumacher:** When I talk about matching, I am talking about offering of concessional financing which is offered out of the Canada Account. It is not offered by EDC on their corporate account. When you look at the concessional element alone, obviously you cannot make any money lending money out at zero per cent interest for 50 years. In other systems, that is covered under the ECAs.

**The Chairman:** Is creative accounting a significant piece of this puzzle? Creative does not necessarily mean wrong.

**Mr. Schumacher:** I would think rather it is prudent accounting. I would call it creative in one sense.

**The Chairman:** Are you separating winners and losers?

**Mr. Schumacher:** You try to separate a commercial level or a more acceptable risk level, and that should be handled on a straight commercial basis. Where you have other loans that the government feels need to be made for national interest purposes, they are obviously a much higher risk. That is handled under the government's own account but administered by EDC.

[Translation]

**Le président:** Vous établissez le cadre politique. Il est logique de vous poser la question. Je ne vous demande pas si la SEE a été une réussite. Si vous établissez la politique, nous pouvons certainement vous poser cette question.

**M. Schumacher:** Nous nous attendons à ce que la SEE continue à élargir ses activités et à accorder le maximum d'aide aux exportateurs canadiens, conformément à son mandat qui lui demande de conserver un certain degré d'autonomie financière.

**Le président:** À votre avis, l'autonomie financière est-elle l'un des principaux critères en fonction desquels vous mesurez son succès?

**M. Schumacher:** C'est exact. La loi sur la SEE porte que la Société doit agir de façon à assurer sa viabilité à long terme.

**Le président:** Ses homologues des autres pays se servent-ils des mêmes critères?

**M. Schumacher:** Non, pas par le passé, mais la réglementation mise en oeuvre dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce laisse entendre que les organismes de crédit à l'exportation doivent viser à s'autofinancer à long terme. Vous allez voir davantage d'organismes s'orienter vers ce genre de politique.

**Le président:** Je suis sidéré. D'une part vous déclarez que nous avons pour politique de faire face à la concurrence. D'autre part, vous me dites que l'un des objectifs de la SEE est de s'autofinancer. Maintenant, vous m'affirmez que les autres pays n'ont pas ce même objectif.

Comment pouvez-vous faire la même chose que tout le monde en concurrençant des organismes qui opèrent à perte? Il y a là une contradiction.

**M. Schumacher:** Quand je parle d'offrir l'équivalent, je veux parler du financement à des conditions libérales qu'offre le gouvernement. Cet argent n'est pas puisé dans le compte de la SEE. Si vous examinez ces conditions libérales, vous ne pouvez évidemment pas gagner de l'argent en prêtant des fonds sans intérêt pendant 50 ans. Dans d'autres pays, c'est financé par l'organisme d'expansion des exportations.

**Le président:** Cela laisse-t-il une large part à une comptabilité novatrice? Je ne peux pas nécessairement dire que ce soit une mauvaise chose.

**M. Schumacher:** Je dirais plutôt qu'il s'agit d'une comptabilité prudente. Elle est également novatrice dans un certain sens.

**Le président:** Distinguez-vous les gagnants des perdants?

**M. Schumacher:** Vous essayez d'avoir un niveau de risque plus acceptable et cela doit se faire sur des bases purement commerciales. Pour les autres prêts que le gouvernement juge nécessaire de consentir dans l'intérêt national, le risque est évidemment beaucoup plus élevé. Le gouvernement les finance sur son propre compte, mais ils sont administrés par la SEE.



[Text]

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je vais traiter plutôt des cas précis où les gens n'ont finalement pas eu satisfaction et je voudrais savoir pourquoi.

Par exemple, dans le cas de fourniture de meubles en Roumanie, les gens se sont adressés à nos organismes fédéraux, d'une part, pour avoir du financement de stocks et, d'autre part, pour les aider avec la ligne de crédit, en fait faire tout le «packaging» puisqu'ils n'ont pas l'expertise. Ces gens se sont rendus en Roumanie et sont allés voir quelles étaient les possibilités, tout en sachant évidemment que l'on a des lignes de crédit pour ces pays.

Mais dans les économies qui sont en transformation entre une économie contrôlée, dirigée, étatique, versus une économie comme la nôtre, quelles sont les règles que vous appliquez pour aider les moyennes et les petites entreprises à aller vers ces marchés-là et à ne pas assumer tous les risques?

Lorsque l'on entend dire qu'il y a des consommateurs qui sont en train de devenir des gens qui peuvent acheter parce qu'ils ont les fonds pour acheter, et que ces gens-là peuvent mettre sur le marché des produits parce qu'ils ont des prix concurrentiels avec les autres fournisseurs de Suède et d'autres pays, qu'est-ce que cette entreprise fait, finalement?

Elle se bute à une bureaucratie, à des gens qui sont beaucoup plus experts. Ils n'ont pas le langage sophistiqué des gens de votre ministère et ils ont l'impression finalement qu'on ne les supporte pas dans leurs activités.

**Mr. Schumacher:** I am not familiar with the particular case in point that you raise, but we would be delighted to sit down with the company to try to see what can be done for them. The problem in some of these markets, such as Eastern Europe, is that they need everything. There is a huge market there, but their ability to pay for goods is quite limited. Short of providing loans that we know will not be repaid or risk being in arrears for some time, little can be done in many cases. Sometimes there are creative ways to finance, for example, by using techniques of counter-trade. However, the whole objective in any of those markets must always be to secure a stream of foreign exchange revenues to assure payment.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Je peux comprendre cela. On sait ici que l'on a une économie noire et ils ont des économies noires. Comment allez-vous évaluer la possibilité de ces gens de repayer?

Il y a la question de la monnaie qui entre en ligne de compte. Ils ont peut-être leur monnaie locale mais pas de monnaie forte étrangère.

D'autre part, il y a le fait que l'on transige avec une classe de gens d'affaires qui est en train de se former dans ces pays-là et des gens qui sont plus habiles avec l'ouverture du marché, donc qui peuvent devenir des consommateurs.

Si on parle d'un pays de six millions, peut-être qu'il n'y aura pas, dès demain matin, accès pour tous les ménages de se meubler à neuf. Mais il arrivait souvent que des gens avaient les moyens de se procurer des produits, mais que les produits n'étaient pas

[Traduction]

**Senator Hervieux-Payette:** I would prefer to discuss specific cases where people were not satisfied in the end and I would like to find out why not.

For example, in the case of supplying furniture to Romania, people went to our federal agencies for floor-plan financing and for help with the line of credit, in fact to do all the "packaging" because they did not have the expertise. These people went to Romania to see what the possibilities were, knowing of course that there were lines of credit for these countries.

But in the case of economies that are evolving from a command economy, a controlled, state-run economy, to an economy that is like ours, what rules do you apply to help small and medium enterprises go to these markets without having to assume all the risks?

When you hear about consumers who are becoming people who can buy because they have the money to buy and those people can put products on the market because they have prices that are competitive with those of other suppliers from Sweden and other countries, what does that business do?

It runs head first into a bureaucracy, and into people who have a great deal more expertise. They do not have the sophisticated language of the people in your department and they have the impression that they are not supporting them in their activities.

**M. Schumacher:** Je ne connais pas le cas particulier dont vous parlez, mais je me ferai un plaisir de rencontrer cette société pour voir comment nous pouvons l'aider. Le problème, dans certains de ces marchés comme l'Europe de l'Est, est qu'ils manquent de tout. Les marchés sont énormes, mais leur capacité de paiement est très limitée. À moins d'accorder des prêts qui ne seront pas remboursés ou qui risquent de rester en souffrance pendant un certain temps, nous ne pouvons pas faire grand-chose dans la plupart des cas. Il existe parfois des façons novatrices d'assurer un financement, par exemple, au moyen du troc. Cependant, le but poursuivi dans ces marchés doit toujours être d'obtenir un flot continu de revenus en devises étrangères pour que la dette soit remboursée.

**Senator Hervieux-Payette:** I can understand that. We know here that we have a black market and they have a black market. How do you go about assessing their ability to repay?

There is the question of currency that is considered. Maybe they have their own local currency but it is not very strong on foreign markets.

On the other hand, there is the fact that we are dealing with a class of business people that is just developing in those countries and people who are more skilled with the open market - people who can become consumers.

If you are talking about a country of 6 million people, perhaps tomorrow morning not all households will be able to buy new furniture. But it sometimes happened that people had the means to acquire the products but the products were not available. With

## [Texte]

disponibles. Les produits sont là, les gens ont encore les moyens, mais comment les mettre sur le marché?

Quels sont les mécanismes que vous avez et que l'on a prévus, pour ce bassin de pays-là, pour mettre sur le marché des produits qui ne sont pas tellement sophistiqués, des produits de base, des produits de consommation populaire à des prix aussi très populaires?

Je ne pense pas à des produits haut de gamme. Je pense plutôt à des produits dont les prix sont accessibles à la nouvelle classe dirigeante, qui comprend certainement un nombre suffisant de consommateurs. Comment est-ce que l'on pénètre ces marchés-là et comment avez-vous évalué la possibilité d'aider ces gens-là?

**Mr. Schumacher:** It is very difficult, and financing is a primary problem in many of those markets. We try to provide advice and assistance. Some commercial banks have an occasional appetite for certain clients in those markets. Sometimes companies will buy products from those countries and pay in hard currency. That can then be useful, too. Generally speaking, it is very difficult in those markets to assess commercial risk.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Est-ce que l'on peut dire la même chose en ce que qui concerne la Chine? Très souvent, les modèles qui sont utilisés dans ces économies, ce sont des *joint ventures*. Dans le cas de la Chine, les Canadiens ont obtenu le contrôle effectif, d'avoir 51 p. 100 et les Chinois 49 p. 100.

L'obstacle, l'on me dit dans ce cas-là, n'est pas la question de savoir s'ils seront payés en argent américain dans le cas présent, mais c'est d'avoir une assistance pour l'étude du marché, établir la possibilité d'écouler les produits et de comprendre et de pouvoir faire affaire avec une compagnie là-bas qui dit avoir des acheteurs.

Comment ces gens-là peuvent-ils se sécuriser et s'assurer de commandes réelles et d'un besoin sur le marché? Je vois mal nos grandes firmes comme *Art Young* ou *Peat Marwick* faire des études de marché pour des petites entreprises sur le marché chinois parce que l'étude va coûter plus cher que la vente du produit.

Qu'est-ce que l'on offre et qu'est-ce que vous offrez aux petites et moyennes entreprises en terme d'assistance dans ces pays-là? Je parle cette fois-ci du côté de l'Asie où, très souvent, la question des dollars n'entre pas en ligne de compte, mais c'est la question d'évaluer le risque sur le marché.

**Mr. Schumacher:** Well, we do have extensive assistance available to SMEs in Asian markets and in China. We have a number of general market information booklets concerning how to do business in those markets. Our commercial section in the embassy provides more hands-on advice and assistance in terms of making contacts.

I have not heard of too many problems in China in terms of the availability of financing. EDC is on cover in terms of corporate account. Assistance is available there for SMEs.

## [Translation]

these products, people do have the means, but how do you get these products on to the market?

What mechanisms do you have and what mechanisms are provided for that group of countries to market products that are not particularly sophisticated, they are basic products, popular consumer products at popular prices?

I am not thinking of top-of-the-line products. I am thinking rather of products that can be afforded by the new ruling class that certainly includes a number of consumers. How do you penetrate those markets and how have you assessed the possibility of helping these people?

**M. Schumacher:** C'est très difficile et le financement constitue le principal problème dans un bon nombre de ces marchés. Nous essayons de fournir des conseils et de l'aide. Certaines banques commerciales veulent parfois faire des affaires avec certains clients de ces marchés. Il arrive aussi que des entreprises achètent des produits dans ces pays et les paient en monnaie solide. Cela peut être également utile. En général, le risque commercial est très difficile à évaluer dans ces pays.

**Senator Hervieux-Payette:** Can we say the same for China? Very often the models that are used in these economies are "joint ventures". In the case of China, Canadians obtained effective control with 51 per cent and the Chinese had 49 per cent.

I am told that the obstacle in these cases is not really the issue of knowing whether they will be paid in American money for instance but to obtain help in conducting a market survey to determine the possibility of selling one's products and to understand and to be able to do business with a company over there that says it has buyers.

How can these people be reassured and guarantee that they have genuine orders and that there is a need in the market? I have a hard time seeing our big companies like *Art Young* or *Peat Marwick* doing market studies on the Chinese market for small business because the study will cost more than they would get from the sale of their product.

What is offered and what do you offer to small and medium-sized businesses in terms of assistance in these countries? I am referring this time to the Asian area where, very frequently, the question of dollars does not come into it; the real issue is to assess the market risk.

**M. Schumacher:** Nous offrons également une aide importante aux PME dans les marchés d'Asie et de Chine. Nous publions plusieurs brochures d'information générale indiquant comment faire des affaires dans ces marchés. Notre service commercial de l'ambassade fournit davantage de conseils pratiques pour établir des contacts.

Nous n'avons pas entendu parler de trop de problèmes avec la Chine pour ce qui est du financement. La SEE l'assure au moyen de son compte propre. Elle accorde son aide à la PME.



[Text]

**Senator Stratton:** To follow up on the furniture in Romania, I have had a similar experience as a small-business person regarding a hotel in Leningrad and housing in Colombia. I have heard of other projects in the Ukraine and in other locations.

Do you categorize projects on whether they will meet a basic need in the society? Would you give more support to a housing project in the Ukraine or Romania?

We can spend a great deal of money and put forward a great effort trying to start a project in Eastern Europe. Essentially, we end up spinning our wheels or the project fails because there are too many demands and project is not seen to be meeting any essential need.

**Mr. Schumacher:** We are glad to help companies do business anywhere we can. We do not particularly add priority to any item because of its potential social impact.

If you are talking about financing under the Canada Account, obviously there is a consideration for the impact of a project on our bilateral relationships. Conceivably, that might be a factor, but only after the project has gone through the regular EDC evaluation and a number of other factors are considered. It is only one element.

**Senator Stratton:** But that "one element" is quite often fairly critical. Is there not a list of priorities set out for that Canada Account?

**Mr. Schumacher:** The Canada Account national interest criteria, in addition to looking at the regular EDC project evaluation criteria for project viability, looks at such things as the impact of the project on the seller. Is there a benefit to that Canadian company to have that particular project? Will it open up additional business for him? What will be the impact on the bilateral relationship?

**Senator Kelleher:** The CCC told us they have a broad mandate "to assist in the development of trade between Canada and other nations", and I understand the mandate. I always thought the mandate of CCC was to step in where their sovereign guarantee was required on a government-to-government contract. I see the need for the CCC in that field, but it is more difficult to see them moving and expanding in assisting trade development, which I always thought was the mandate of your department. Could I have some comments on that?

**Mr. Schumacher:** The CCC legislation certainly is broad. Mr. Patriquin quoted directly from the legislation. The mandate is very broad.

In reality, the CCC's efforts have been much more narrowly focused in terms of intervening where this government guarantee is required. Certainly, in recent years, we have never had any problems in terms of mandates between the department and CCC. We work together very effectively.

[Traduction]

**Le sénateur Stratton:** À propos de la vente de mobilier à la Roumanie, j'ai fait le même genre d'expérience en tant que propriétaire d'une petite entreprise à l'égard d'un hôtel de Leningrad et de logement en Colombie. J'ai entendu parler d'autres projets en Ukraine et ailleurs.

Classifiez-vous les projets selon qu'ils répondent ou non à un besoin fondamental de la société? Accorderiez-vous davantage votre aide à un projet de logement en Ukraine ou en Roumanie?

Nous pouvons dépenser beaucoup d'argent et consacrer beaucoup d'efforts à lancer un projet en Europe de l'Est. En fin de compte, nos efforts n'aboutissent pas ou le projet est un échec parce que la demande est trop forte et que le projet ne semble pas satisfaire à un besoin essentiel.

**M. Schumacher:** Nous sommes heureux d'aider les entreprises à faire affaire partout où c'est possible. Nous n'accordons pas la priorité à un projet en raison de ses répercussions sociales potentielles.

Si vous parlez du financement dans le cadre du Compte du Canada, il est certain que l'on tient compte des répercussions d'un projet sur nos relations bilatérales. Cela peut être un facteur, mais seulement une fois que le projet a fait l'objet de l'évaluation habituelle de la SEE et que plusieurs autres facteurs ont été considérés. Ce n'est qu'un élément parmi bien d'autres.

**Le sénateur Stratton:** Mais cet «élément» est souvent assez crucial. N'a-t-on pas établi une liste des priorités pour ce Compte du Canada?

**M. Schumacher:** Selon les critères de l'intérêt national, en plus d'examiner la viabilité des projets en fonction des critères d'évaluation habituelle de la SEE, on examine certaines choses telles que les répercussions du projet pour le vendeur. Le projet en question apportera-t-il un avantage à cette société canadienne? Cela va-t-il lui ouvrir de nouveaux marchés? Quelles seront ses répercussions sur nos relations bilatérales?

**Le sénateur Kelleher:** La CCC nous a dit qu'elle avait pour mandat «de favoriser le développement du commerce entre le Canada et les autres pays», et je comprends ce mandat. J'ai toujours pensé qu'il consistait à intervenir lorsque la garantie de l'État était requise pour un contrat de gouvernement à gouvernement. Je vois la nécessité de la CCC dans ce domaine, mais j'ai davantage de mal à la voir prendre de l'expansion dans le secteur du développement du commerce que j'ai toujours considéré comme la fonction de votre ministère. Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez?

**M. Schumacher:** La loi sur la CCC a certainement une vaste portée. M. Patriquin en a cité un extrait. Le mandat de la CCC est très vaste.

En réalité, la CCC a ciblé beaucoup plus ses efforts en intervenant là où la garantie du gouvernement était nécessaire. Ces dernières années, il n'y a jamais eu de chevauchement entre notre mandat et celui de la CCC. Nous travaillons très bien ensemble.



[Texte]

**Senator Kelleher:** I want to follow up on the questions asked by our chairman, in particular with respect to concessional financing. The rules governing that kind of financing have been more honoured in the breach, especially any time a large contract came up. I am thinking in particular of several large subway contracts in various countries. I know you know what I am talking about.

Every time we got into a contest with concessional financing and we attempted to follow the rules, we could not compete with some of the European countries, France in particular. Are you suggesting that this practice has diminished somewhat in the last few years?

**Mr. Schumacher:** I am always nervous when I have to respond to questions on Canada Account asked by a former minister who was responsible for it in the past. We went through those days together, senator. I know exactly the subway project to which you refer. In fact, that was an example of where we used concessional financing on a responsive basis. Indeed, the contract was won for Canada.

There is no question that there are grey areas in the rules. Since your tenure as the Minister for International Trade, a consensus has been developed which has had a fairly positive impact on the situation. While it does not eliminate totally the opportunities for some dealing in the shadows, a much clearer light has been cast on the whole process.

**Senator Kolber:** In your fifth recommendation, you talk about enlisting the aid of the banking system to share risks. What is the rationale for asking a bank to take any risk whatsoever? Are we treating them as a sort of national resource?

**Mr. Schumacher:** I am sure the representatives of the Canadian Bankers Association will want to address that issue. From the perspective of the Department of Foreign Affairs and International Trade, we are trying to make export credits more freely available to Canadian businesses. That is what we hope can be achieved by obtaining greater bank participation in the process.

**Senator Kolber:** If it is good business, would they not do it anyhow? Why do they need you to employ them?

**Mr. Schumacher:** Do you mean to say that if it is good business, they would do it without any government guarantee?

**Senator Kolber:** Yes.

**Mr. Schumacher:** The Canadian banks have, to date at least, exhibited a fairly low interest in that kind of medium-term offshore risk.

**Senator Kolber:** Do you not think they should?

**Mr. Schumacher:** We would certainly like to see them play a more active role. We are hopeful that the framework which the EDC has proposed will be attractive to the banks. It would certainly leverage the government's involvement in export

[Translation]

**Le sénateur Kelleher:** Ma question fait suite à celles qu'a posées notre président, surtout en ce qui concerne le financement à des conditions libérales. Les règles régissant ce genre de financement ont été souvent contournées, surtout chaque fois qu'un gros contrat se présentait. Je songe notamment à plusieurs gros contrats pour la construction d'un métro dans divers pays. Vous savez de quoi je parle.

Chaque fois que nous avons dû concurrencer un autre pays sur le plan du financement à des conditions libérales et que nous avons cherché à suivre les règles du jeu, nous n'avons pas pu nous mesurer à certains pays d'Europe, et notamment la France. Voulez-vous dire que cette pratique a diminué un peu ces dernières années?

**M. Schumacher:** J'hésite toujours à répondre à des questions sur le Compte du Canada posées par un ancien ministre qui en assumait la responsabilité. Ce sont des moments que nous avons traversés ensemble, sénateur. Je sais très bien de quel projet de métro vous parlez. En fait, c'est un cas où nous nous sommes servis du financement à des conditions libérales pour répondre à un besoin. Le Canada a d'ailleurs remporté le contrat.

Il est certain que les règles comportent des zones grises. Depuis que vous avez détenu le portefeuille du Commerce international, il y a eu un consensus qui a eu des répercussions assez positives. Cela n'élimine pas totalement les tractations en coulisses, mais tout le processus est devenu beaucoup plus transparent.

**Le sénateur Kolber:** Dans votre cinquième recommandation, vous parlez d'obtenir l'aide du réseau bancaire pour partager les risques. Pour quelle raison voulez-vous demander à une banque de courir le moindre risque? Les traitons-nous comme une sorte de ressource nationale?

**M. Schumacher:** Je suis certain que les représentants de l'Association des banquiers canadiens voudront répondre à cette question. En ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, nous essayons de permettre aux entreprises canadiennes d'avoir plus facilement accès à des crédits à l'exportation. C'est ce que nous espérons faire en obtenant que les banques participent davantage au processus.

**Le sénateur Kolber:** Si c'est rentable, pourquoi ne le font-elles pas de leur propre chef? Pourquoi faut-il que vous fassiez appel à elles?

**M. Schumacher:** Voulez-vous dire que, si c'est rentable, elles devraient le faire sans garantie du gouvernement?

**Le sénateur Kolber:** Oui.

**M. Schumacher:** Les banques canadiennes ont, du moins jusqu'ici, manifesté peu d'intérêt pour ce genre de risque à moyen terme à l'étranger.

**Le sénateur Kolber:** Pensez-vous qu'elles devraient s'y intéresser?

**M. Schumacher:** Nous aimerions certainement qu'elles jouent un rôle plus actif. Nous espérons que le cadre proposé par la SEE sera attrayant pour les banques. Cela contrebalancerait certainement la participation du gouvernement aux crédits à l'exportation.

[Text]

credits. This element of risk-sharing would be up to 25 per cent in some markets and 40 per cent or more in better markets.

**Senator Kolber:** I do not happen to agree. Thank you for your answer.

**The Chairman:** Are those negotiations being carried out between EDC and the banks, or is the department involved?

**Mr. Schumacher:** We are certainly keeping a close watch on the situation. Basically, they are discussions between the banks and EDC.

**The Chairman:** Are you referring to the discussions which started a year or so ago?

**Mr. Schumacher:** Yes, they began when the CEOs met with the minister.

However, those discussions also covered a number of other useful initiatives which are now under way, including improving information flow to SMEs. As well, the Canadian Bankers Association has been holding seminars across Canada to help increase the awareness of bank managers and credit officers about the export financing needs of their SME clientele.

**Senator Stewart:** I am reassured by the testimony we have just heard. In fact, I am almost complacent, until I think back to that of the Canadian Exporters Association.

Perhaps it is a matter of categories which should be kept discrete one from the other. CEA spoke of predatory practices and about aid and trade being confused. They talked about corrupt practices. Perhaps I should not say "they"; some CEA witnesses so testified. Theirs was a variegated presentation.

It seems, at least in recent times, you can think of only four instances where there was difficulty. Is that confined to concessional financing?

**Mr. Schumacher:** Yes, it is.

**Senator Stewart:** You are not talking about the situation in which aid is used as a loss leader as a basis for future trade? You are not talking about predatory practices, other than to the extent that concessional financing might be regarded as a predatory practice? You are not saying that lily-white relationships have suddenly sprung up in many of these countries?

I want to make sure that my complacency is well based. If it is not, I would like to know why it is not.

**Mr. Schumacher:** Senator, I would be misleading you greatly if I gave you the impression that lily-white practices have sprung up around the world through some new-found purity. That is not the case.

Some countries, particularly many of our OECD counterparts, are indeed using aid programs to effectively take key projects off the market. They can do that quite easily within this current framework by simply providing a minimum grant element in excess of 80 per cent. In other words, they literally buy the project

[Traduction]

Ce partage des risques pourrait atteindre 25 p. 100 dans certains marchés et 40 p. 100 ou plus dans d'autres.

**Le sénateur Kolber:** Je ne suis pas d'accord. Merci de votre réponse.

**Le président:** Ces négociations ont-elles lieu entre la SEE et les banques ou le ministère y participe-t-il?

**M. Schumacher:** Nous surveillons de près la situation. Les discussions ont lieu entre les banques et la SEE.

**Le président:** Voulez-vous parler des discussions qui ont débuté il y un an environ?

**M. Schumacher:** Oui, elles ont commencé lorsque les dirigeants des banques ont rencontré le ministre.

Ces discussions portaient toutefois sur plusieurs autres initiatives utiles qui sont en cours et qui visent notamment à améliorer l'information fournie à la PME. D'autre part, l'Association des banquiers canadiens a organisé des colloques aux quatre coins du pays pour mieux sensibiliser les directeurs de banque et les agents de crédit aux besoins de leur clientèle de PME en ce qui concerne le financement des exportations.

**Le sénateur Stewart:** Je suis rassuré par le témoignage que nous venons d'entendre. En fait, j'en serais presque entièrement satisfait si je ne pensais pas au témoignage de l'Association des exportateurs canadiens.

Ce sont peut-être des catégories différentes qu'il ne faut pas mélanger. L'Association des exportateurs canadiens a parlé de méthodes abusives et d'une confusion entre l'aide au développement et le commerce. Ils ont parlé de corruption. Je devrais peut-être préciser que ce sont certains représentants de l'Association qui ont fait ces déclarations. Leurs témoignages étaient assez diversifiés.

Apparemment, vous ne voyez que quatre cas, du moins récemment, où il y a eu un problème. Cela se limite-t-il au financement à des conditions libérales?

**M. Schumacher:** Oui.

**Le sénateur Stewart:** Vous ne parlez pas de l'utilisation de l'aide au développement pour jeter les bases d'échanges commerciaux futurs? Quand vous parlez de méthodes abusives, est-ce uniquement dans la mesure où le financement à des conditions libérales pourrait être considéré comme tel? Vous ne voulez pas dire qu'un grand nombre de ces pays sont tout à coup devenus irrécupérables?

Je veux être certain que ma tranquillité d'esprit est justifiée. Dans le cas contraire, je voudrais savoir pourquoi.

**M. Schumacher:** Sénateur, je vous induirais gravement en erreur si je vous laissais croire que les divers pays du monde ont adopté des pratiques irrécupérables par souci de pureté. Ce n'est pas le cas.

Certains pays, surtout un grand nombre de nos partenaires de l'OCDE, se servent des programmes d'aide au développement pour enlever de grands projets. Ils peuvent le faire assez facilement dans le cadre des règles actuelles en fournissant simplement une subvention minimale de plus de 80 p. 100.



[Texte]

by using their aid programs. There are no rules against it. Not only can that tie up the original business, but other follow-on businesses are targeted for key projects at a commercial rate. That practice still exists.

I was referring to the practice in the Helsinki 5 process and the OECD consensus of putting a ring around at least the practice of so-called mixed credits in which a component of aid money is used in a project which is not a total aid project.

To illustrate how that activity has been restrained, in 1994 the dollar volume of that kind of activity was 47 per cent lower than it was in 1991 when it was almost \$6 billion Canadian. However, I suppose one could say there is still scope for larceny, to use a word that is a little stronger than, perhaps, what is the case in reality. There is certainly scope for playing in certain grey areas, particularly through the use of aid projects.

**Senator Stewart:** Surely the use of aid in order to penetrate a market and get your machinery and knowhow in there is a good business practice. Why are we drawing back from that? The loss leader is practised by every grocery store in Canada.

**Mr. Schumacher:** Canada's aid policy was reviewed during the recent foreign policy review. That review by the joint committee of the Senate and the House of Commons affirmed the government's policy regarding its development assistance program. It had taken the direction of support for human development and training. In fact, in the aid policy response of the government it was clearly stated as one of the priorities for aid to provide the support training initiatives relating to major infrastructure projects. So there is some scope there for Canada to harness its aid program a little more effectively to commercial ends where a developmental objective can be identified and supported.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Schumacher, and your colleagues, for coming.

Senators, our third set of witnesses is from the Canadian Bankers Association. It is my understanding that Mr. Tim Plumptre is to be the main witness but that a number of other people are appearing with him.

Will the representatives of the CBA please come to the table.

Mr. Plumptre, how do you intend to proceed with regard to an opening statement?

**Mr. Tim Plumptre, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking, E.O., The Bank of Nova Scotia:** We are really here to answer your questions on the paper which has already been distributed. We are not proposing to make any statements beyond that, other than to give two of our number the chance to explain how they operate in some other jurisdictions, our purpose being to draw comparisons between the Canadian system and another export system.

[Translation]

Autrement dit, ils achètent littéralement le projet en se servant de leurs programmes d'aide. Aucune règle ne les en empêche. Non seulement ils s'assurent ainsi un premier client, mais ils entreprennent ensuite des projets clés avec d'autres entreprises à un tarif commercial. Cela se pratique toujours.

Je faisais allusion au processus d'Helsinki 5 et au consensus de l'OCDE visant à limiter au moins les crédits dits mixtes aux termes desquels un projet, qui n'est pas entièrement de l'aide au développement, est financé en partie par des fonds d'aide au développement.

Pour vous montrer à quel point cette activité a été limitée, en 1994, elle avait diminué de 47 p. 100 par rapport à 1991 où elle se chiffrait à près de 6 milliards de dollars canadiens. On peut toutefois faire valoir que la malhonnêteté est encore possible, pour employer un mot un peu plus fort que la réalité ne le justifie peut-être. Il est certainement possible de profiter des zones grises, notamment en se servant des projets d'aide au développement.

**Le sénateur Stewart:** Le recours à l'aide au développement pour pénétrer un marché et y installer votre machinerie et votre savoir-faire est sans doute une bonne pratique commerciale. Pourquoi y renoncer? Tous les supermarchés du Canada attirent la clientèle en vendant certains articles à perte.

**M. Schumacher:** La politique d'aide au développement du Canada a été examinée au cours du récent examen de la politique étrangère. Cet examen auquel s'est livré le comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes a orienté la politique du gouvernement en ce qui concerne l'aide au développement. Cette politique s'est axée vers l'aide au perfectionnement et à la formation. En fait, le gouvernement a clairement déclaré dans sa réponse que l'une des priorités de cette aide était d'assurer un soutien à la formation dans le cadre des grands projets d'infrastructure. Le Canada a donc la possibilité de donner à son programme d'aide au développement une tournure un peu plus commerciale lorsque cela permet d'atteindre un objectif de développement.

**Le président:** Monsieur Schumacher, nous vous remercions, vous et vos collègues, d'être venus.

Sénateurs, notre troisième groupe de témoins représente l'Association des banquiers canadiens. Si j'ai bien compris, M. Tim Plumptre sera le principal témoin, mais plusieurs autres personnes l'accompagnent.

Les représentants de l'ABC veulent-ils bien s'avancer.

M. Plumptre, avez-vous l'intention de faire une déclaration liminaire?

**M. Tim Plumptre, vice-président principal, Services internationaux et relations avec les correspondants, la Banque de Nouvelle-Écosse:** Nous sommes ici pour répondre à vos questions au sujet du document qui vous a déjà été distribué. Nous n'avons pas l'intention de faire d'autres déclarations. Nous nous contenterons de laisser à deux de nos représentants la chance d'expliquer comment ils opèrent dans d'autres pays, afin d'établir des comparaisons entre le système canadien et un autre système d'exportation.



[Text]

**The Chairman:** That would be very helpful. If the two of you number who want to make a comparison between the Canadian system and that in other countries could give us that brief summary, we could then proceed to questions.

However, could you please begin by introducing your colleagues.

**Mr. Plumptre:** With me are Mr. David W. Robbie from the Canadian Imperial Bank of Commerce; Mr. Glen Bays from National Westminster Bank of Canada, and Mr. Peter Wren from the Bank of Montreal. I represent the Bank of Nova Scotia.

The National Westminster Bank of Canada has invited the head of their global structured trade group from New York, Mr. Gary Mulgrew. ABN Canada, which itself is not here, has invited its head of structured trade finance for the Americas, Ms Kristen Fletcher. These two banks, which are among the largest banks in the world, are recognized in the field of international export finance. They are very active in global international trade projects, structures and finance of all description. We thought it would be very helpful for you to have an overview of what they do in other parts of the world.

**Ms Kristen Fletcher, Senior Vice-President, Structured Trade Finance Group, ABN AMRO North America:** I am with ABN AMRO in Chicago. I am part of a global trade finance effort. Trade finance in all guises is a core strategic business for ABN AMRO, which is a \$300 billion asset bank with operations in over 60 countries around the world. We truly operate from a global perspective in that we look not only at the nationality of an exporter as the primary reason for assisting in the financing of a project or endeavour overseas. We see ourselves as a global bank which provides infrastructural investment and trade financing on a basis which makes economic sense for us and for the capital markets.

Rather than working with exporters in OECD countries — although we do provide tremendous support there — we are often in primary contact with importers, sponsors or developers of projects overseas who are looking at alternative sources of equipment to provide the wherewithal to build a specific project. These days, we find a lot of activity, especially in different types of power generation projects, in the emerging markets.

When an importer or a sponsor is trying to determine where it makes sense to source equipment to procure support for its project, the quality and price of the equipment is only one ingredient. They have to look at the availability of the financing and the overall project cost on a complete integrated basis.

Therefore, the export credit support for one component of a project is only one ingredient. We must look, on an integrated basis, at where we can tap into the capital markets on a worldwide basis to provide, on the most cost effective, optimal basis, the total project financing needed for a specific purpose.

[Traduction]

**Le président:** Ce serait très utile. Si ces deux représentants qui désirent comparer le système canadien avec celui d'autres pays pouvaient nous faire ce bref exposé, nous pourrions ensuite passer aux questions.

Néanmoins, pourriez-vous commencer par nous présenter vos collègues?

**M. Plumptre:** Je suis accompagné de M. David W. Robbie, de la Banque canadienne impériale de commerce; M. Glen Bays, de la *National Westminster Bank of Canada* et de M. Peter Wren, de la Banque de Montréal. Je représente la Banque de Nouvelle-Écosse.

La *National Westminster Bank of Canada* a invité le directeur de ses services internationaux de financement structuré, de New York, M. Gary Mulgrew. *ABN Canada*, qui n'est pas représentée ici, a invité son chef des services internationaux de financement structuré pour les Amériques, Mme Kristen Fletcher. Ces deux banques, qui comptent parmi les plus importantes au monde, jouissent d'une grande réputation dans le domaine du financement des exportations internationales. Elles jouent un rôle très actif dans les projets de commerce international et les divers modes de financement. Nous avons cru utile de vous donner un aperçu général de ce qu'elles font dans les autres régions du monde.

**Mme Kristen Fletcher, vice-présidente principale, Services internationaux de financement structuré, ABN AMRO North America:** Je travaille pour *ABN AMRO* à Chicago. Je fais partie de l'effort de financement du commerce mondial. Le financement commercial sous toutes ses formes constitue l'une des activités stratégiques d'*ABN AMRO*, une banque ayant un actif de 300 milliards de dollars dont les opérations s'étendent à une soixantaine de pays. Nous travaillons vraiment dans une perspective mondiale en ce sens que nous ne considérons pas uniquement la nationalité d'un exportateur pour l'aider à financer un projet ou une entreprise outremer. Nous nous considérons comme une banque mondiale qui investit dans des infrastructures et qui finance le commerce d'une façon rentable tant pour nous que pour les marchés des capitaux.

Au lieu de travailler avec les exportateurs des pays de l'OCDE (même si nous leur apportons un appui considérable), nous sommes souvent en contact avec des importateurs, commanditaires ou promoteurs de projets outremer qui recherchent d'autres sources d'équipement pour la construction d'un projet précis. À l'heure actuelle, nous constatons qu'il y a beaucoup d'activités dans les nouveaux marchés surtout en ce qui concerne divers projets de centrales électriques.

Lorsqu'un importateur ou commanditaire tente de déterminer où trouver l'équipement nécessaire pour réaliser son projet, la qualité et le prix de l'équipement ne sont qu'un facteur parmi bien d'autres. Il doit tenir compte de la disponibilité du financement et du coût global du projet.

Par conséquent, les crédits à l'exportation ne représentent qu'un des ingrédients d'un projet. Nous devons considérer dans quels marchés des capitaux nous pouvons aller puiser, à l'échelle mondiale, pour assurer, de la façon la plus rentable et optimale, le financement nécessaire.

## [Texte]

In that sense, Canada is a difficult country to work with because there is not much of an opportunity for commercial banks or the capital markets to play a direct role in Canadian export finance. I want to speak very carefully about this because it is a very complex issue.

When we look at sourcing a project in Pakistan, for example, for which equipment could be sourced from the U.S., Germany or Finland, we look at what would motivate the total financing package to be made available. A multilateral such as the World Bank and the IFC are one component; export credit agencies are another major ingredient. However, when it comes to Canada, EDC being a direct financing agent without much of a role for commercial private sector sources of financing, it does not serve as a great inducement to use that as leverage to attract other pools of capital. It becomes a difficulty.

The price is also a difficulty. Export credits, as you are probably aware, are governed by what is called "the consensus", about which you have heard a lot already this morning. Most export credits are done on a CIRR — commercial interest reference rate — basis. EDC, as a direct lender of export credit, is governed by the consensus by the OECD rates. The minimum interest rates which it could provide on a normal basis is the commercial interest reference rate. For ten-year project financing, that is about 100 basis points over seven-year treasuries.

Those agencies which are able to offer direct loans at a CIRR rate, or what is called "pure cover", have more alternatives in terms of sourcing capital and financing for these projects. This is particularly true of EXIM Bank in the United States. We did a spot comparison of the cost of a 10-year export credit from EXIM Bank versus a normal OECD CIRR type of credit. If we funded in the U.S. securities market using the EXIM Bank guarantee to provide a "collateralized" public offering of debt security, the cost on a pure coupon basis is about 150 basis points, which is 1.5 per cent less than the current CIRR rate. If we did it on a syndicated loan basis using an interest rate swap to switch into a fixed rate, the cost differential is about 130 basis points.

There is a bit of an anomaly here because we are in a downturn. Interest rates are declining. Therefore, the differential between the private sector spot versus the CIRR rate is exacerbated. Given the differential, the actual coupon in the U.S. capital markets would be about 50 basis points over average life treasuries. If we are talking about a 10-year financing that amortizes at the 5-year treasury rate rather than the 7-year treasury rate, plus 50 basis points rather than the 100 basis points, you can achieve a lower possible cost for your exporter using pure cover in most cases.

A piece of business which is attractive for investments banks, commercial banks and institutional investors, can lever other sources of financing and other pools of capital that would be

## [Translation]

À cet égard, le Canada est un pays avec lequel il est difficile de travailler en ce sens que les banques commerciales ou les marchés des capitaux n'ont pas tellement l'occasion de jouer un rôle direct dans le financement des exportations canadiennes. Je tiens à bien peser mes mots, car c'est une question très complexe.

Lorsque nous nous occupons d'un projet au Pakistan, par exemple, pour lequel nous pouvons trouver de l'équipement aux États-Unis, en Allemagne ou en Finlande, nous considérons quels sont les facteurs qui pourraient inciter à financer l'ensemble du projet. Une agence multilatérale, comme la Banque mondiale et la SFI, constitue un élément et les organismes de crédit à l'exportation en constituent un autre. Cependant, dans le cas du Canada, la SEE étant un agent de financement direct qui ne laisse pas un grand rôle à jouer aux sources de financement commercial privées, ce n'est pas un incitatif important pour attirer d'autres sources de capitaux. Cela pose des difficultés.

Le prix pose également un problème. Comme vous le savez sans doute, les crédits à l'exportation sont régis par ce que l'on appelle «le consensus» dont vous avez déjà beaucoup entendu parler ce matin. La plupart des crédits à l'exportation sont consentis au taux d'intérêt commerciale de référence. Étant un prêteur direct de crédits à l'exportation, la SEE est régie par le consensus qu'établissent les taux de l'OCDE. Le taux d'intérêt minimum qu'elle peut normalement exiger est le taux d'intérêt commercial de référence. Pour le financement d'un projet sur dix ans, ce taux se situe à environ 100 points de base au-dessus du taux des bons du Trésor pour sept ans.

Les organismes qui peuvent offrir des prêts directs au taux d'intérêt commercial de référence ont davantage de possibilités de trouver des capitaux et un financement pour ces projets. C'est surtout vrai pour la EXIM Bank des États-Unis. Nous avons fait une comparaison ponctuelle du coût d'un crédit à l'exportation sur dix ans de la EXIM Bank et d'un crédit normal au taux d'intérêt commercial de l'OCDE. Si le projet était financé sur le marché des valeurs mobilières américaines au moyen de la garantie de la EXIM Bank pour faire une offre publique garantie, le coût du coupon est d'environ 150 points de base soit 1,5 p. 100 de moins que le taux d'intérêt commercial de référence actuel. Si le projet est financé au moyen d'un prêt syndicaire en transformant le taux d'intérêt à un taux fixe, la différence de coût est d'environ 130 points de base.

Il y a là une légère anomalie du fait que nous connaissons un ralentissement économique. Les taux d'intérêt sont en baisse. Par conséquent, la différence entre le taux au comptant du secteur privé et le taux d'intérêt commercial se trouve exagérée. Étant donné cet écart, le coupon se transigerait sur les marchés des capitaux américains à environ 50 points de base de plus que le taux des bons du Trésor à moyen terme. Si vous parlez d'un financement sur dix ans amorti au taux des bons du Trésor sur cinq ans, au lieu de sept ans, plus 50 points de base au lieu de 100, vous pouvez obtenir le coût le plus bas possible pour votre exportateur avec une simple couverture dans la plupart des cas.

Un projet attrayant pour les banques d'investissement, les banques commerciales et les investisseurs institutionnels peut attirer d'autres sources de financement et de capitaux qui seront



[Text]

doing business in risky or difficult markets where they would not otherwise, on a stand-alone basis, be prepared to operate. There are two impacts: cost on a parallel basis and leverage of incremental sources of financing.

**Senator Kolber:** Are these all government-guaranteed?

**Ms Fletcher:** Yes, they are. I am talking about the EXIM Bank versus a CIRR rate and the portion guaranteed by the government.

**Senator Kolber:** That is really not analogous to what we were talking about.

**Mr. Plumptre:** In terms of risk sharing?

**Senator Kolber:** Yes. The previous witness talked about risk sharing. There is no risk.

**Ms Fletcher:** There is risk.

**Senator Kolber:** I think all you are talking about is the availability of money and at what rate. I do not see the risk element.

**Ms Fletcher:** If a commercial bank has the ability to lend under a government guarantee for this type of business, they are more willing to provide incremental sources of capital beyond the guaranteed amount. That is the impact.

Look at it in terms of the competitive position of the exporter. The exporter is competing against a U.S. company or an English company with an 85 per cent guarantee from their government that can be sourced in the private sector at rates below an export credit agency rate. In addition, given that the business is attractive for the institutional market, incremental sources of capital can be leveraged. Therefore, the availability of financing and your total "all-in" cost of financing is reduced and your exporter is in a more competitive position.

I wanted to talk a little about the cost of this from the U.S. government perspective as well. The EXIM Bank falls under the Credit Reform Act. It dictates how the U.S. government accounts for its appropriations. This new system of accounting was instituted in the early 1990s. It was meant to make visible various things that had not been included in the U.S. budget, particularly guarantees.

Guarantees were not on the government balance sheet before, but are now brought onto the books. A so-called "subsidy" is calculated. However, the subsidy appropriated to the EXIM Bank for the costs of its daily business is treated as if it were a direct loan or a guarantee, with a few exceptions. For any commitment made, the bank calculates the probability that the project will default. Therefore, a certain percentage of its commitment is allocated against its annual subsidy appropriation. This does not mean that the government is actually subsidizing the loss; rather they are calculating the probability that there might be a default. It is seen as a reserve.

**Senator Kolber:** This is highly sophisticated, esoteric information.

[Traduction]

incitées à investir dans les marchés risqués ou difficiles où elles ne se hasarderaient pas seules. Cela a deux conséquences: le coût sur une base parallèle et l'effet de levier des nouvelles sources de financement.

**Le sénateur Kolber:** Tous ces prêts sont-ils garantis par le gouvernement?

**Mme Fletcher:** Oui. Je veux parler du taux de la *EXIM Bank* par opposition au taux d'intérêt commercial et de la partie garantie par le gouvernement.

**Le sénateur Kolber:** Ce n'est pas vraiment analogue à ce dont nous parlons.

**M. Plumptre:** Pour ce qui est du partage des risques?

**Le sénateur Kolber:** Oui. Le témoin précédent a parlé du partage des risques. Il n'y a pas de risque.

**Mme Fletcher:** Il y a des risques.

**Le sénateur Kolber:** Si j'ai bien compris, vous parlez uniquement de la disponibilité de l'argent et de son taux. Je ne vois pas l'élément de risque.

**Mme Fletcher:** Si une banque commerciale peut consentir un prêt garanti par le gouvernement pour ce genre de projet, elle est davantage disposée à fournir des capitaux au-delà du montant garanti. Tel est l'effet produit.

Examinez la situation du point de vue de la compétitivité de l'exportateur. Ce dernier concurrence une société américaine ou anglaise qui bénéficie d'une garantie de 85 p. 100 de son gouvernement et qui peut obtenir des capitaux dans le secteur privé à des taux en dessous de ceux des organismes de crédit à l'exportation. De plus, comme cette entreprise est attrayante pour le marché institutionnel, elle peut obtenir des sources de capitaux supplémentaires. Par conséquent, le coût total de votre financement se trouve réduit et l'exportateur est avantagé par rapport à la concurrence.

Je voudrais parler un peu de ce que cela coûte du point de vue du gouvernement des États-Unis. La *EXIM Bank* tombe sous le coup du *Credit Reform Act*. Cette loi dicte la façon dont le gouvernement américain doit rendre compte de ses affectations de crédit. Ce nouveau système de comptabilité a été institué au début des années 90. Il visait à rendre visibles diverses choses qui n'avaient pas été incluses dans le budget des États-Unis et notamment les garanties.

Les garanties n'étaient pas inscrites au bilan du gouvernement, mais elles figurent maintenant dans les livres. On calcule ce qui porte le nom de «subvention». Cependant, la subvention octroyée à la *EXIM Bank* pour le coût de ses activités courantes est considérée comme un prêt direct ou une garantie, à quelques exceptions près. Pour chaque prêt consenti, la banque calcule la probabilité de défaut de paiement. Par conséquent, un certain pourcentage de ses prêts est déduit de sa subvention annuelle. Cela ne veut pas dire que le gouvernement subventionne vraiment les pertes; il calcule plutôt la probabilité de défaut de paiement. C'est considéré comme une réserve.

**Le sénateur Kolber:** Voilà un renseignement très complexe et très ésotérique.



[Texte]

Let us take the example of supplying a nuclear reactor to Pakistan. You have a Canadian company and an American company. What are the availabilities to each of those companies? What is the difference? What is Canada lacking?

**Ms Fletcher:** Perhaps we could use an example other than that of a nuclear power plant because it is governed under a special OECD arrangement. Let us talk about a power plant.

Under U.S. government support, the situation gets even more complex. Eighty-five per cent of the financing of U.S. equipment, plus 15 per cent of local-cost financing, plus 15 per cent of foreign costs, plus interest during construction could be supported by the U.S. government. The support could be by means of a guarantee or by a direct loan at the discretion of the borrower.

**Senator Kolber:** What is the situation in Canada?

**Ms Fletcher:** Canadians are more up to speed on exactly what the EDC would support, but the key is that the EDC would provide the financing entirely on its own and not give the exporter, the commercial banks or the institutional investors an opportunity to provide an alternative source of financing.

**Senator Kolber:** I do not see how that is a knock on our system.

**Ms Fletcher:** The supply of equipment is only one component. Other forms of financing will be needed to provide the total financing to build that power plant in Pakistan.

In Pakistan, we usually see IFC support and what they call "co-financing support". There might be incremental financing that has absolutely no support.

In order to induce financing for that non-export credit agency portion, we lever the attractive asset or the government-guaranteed asset together with the clean portion or the Pakistani risk portion. Only on an integrated basis is the total financing made available.

**The Chairman:** At the beginning of your comments, you said in two or three different ways that there is not much of a role for private sector banks in Canada compared to elsewhere. Can you tell me precisely the cause of that difference?

**Ms Fletcher:** There is available from the U.S. government a guarantee or direct loan support for export promotion. Therefore, competition dictates which choice the borrower in a host country will make. It is usually based on price.

If you look at EXIM Bank's financial statement, you will find that 80 per cent of its business is done on a guarantee basis rather than a direct loan basis. This private market efficiency allows us to obtain financing on a more cost-effective basis plus garner additional capital in the market to augment the export credit agency's supported financing. Then the borrower has an optimal integrated financing package based on total cost.

[Translation]

À titre d'exemple, prenons la fourniture d'un réacteur nucléaire au Pakistan. Une entreprise canadienne et une société américaine sont en lice. Quelles sont les possibilités de financement de chacune d'elles? Quelle est la différence? Que manque-t-il au Canada?

**Mme Fletcher:** Nous pourrions peut-être prendre un exemple autre qu'une centrale nucléaire, car ce genre de projet est régi par une entente spéciale avec l'OCDE. Prenons une centrale électrique.

Avec le soutien du gouvernement américain, la situation se complique encore davantage. Le gouvernement des États-Unis pourrait assurer 85 p. 100 du financement de l'équipement américain, plus 15 p. 100 du financement local, plus 15 p. 100 du financement étranger, plus les intérêts pendant la construction. Cette aide pourrait revêtir la forme d'une garantie ou d'un prêt direct, au choix de l'emprunteur.

**Le sénateur Kolber:** Quelle est la situation au Canada?

**Mme Fletcher:** Les Canadiens savent de façon plus précise ce que la SEE financerait, mais en fait, elle assurerait le financement à elle seule sans donner à l'exportateur, aux banques commerciales ou aux investisseurs institutionnels la possibilité de fournir une autre source de financement.

**Le sénateur Kolber:** Je ne vois pas en quoi cela nous cause du tort.

**Mme Fletcher:** La fourniture de l'équipement n'est qu'un des éléments. D'autres formes de financement seront nécessaires pour construire cette centrale électrique au Pakistan.

Les projets au Pakistan obtiennent généralement l'aide de la SFI et ce qu'il est convenu d'appeler l'aide au co-financement. Il pourrait y avoir un financement progressif sans soutien extérieur.

Afin de faire financer la partie non couverte par l'organisme de crédit à l'exportation, nous offrons la partie attrayante soit celle qui est garantie par le gouvernement en même temps que la partie à risque. Le financement est assuré uniquement de façon globale.

**Le président:** Au début, vous avez dit de deux ou trois façons différentes que les banques du secteur privé n'avaient pas un grand rôle à jouer au Canada par rapport à celles des autres pays. Pourriez-vous m'indiquer précisément la cause de cette différence?

**Mme Fletcher:** Le gouvernement des États-Unis offre une garantie ou un prêt direct pour la promotion des exportations. La concurrence dicte donc le choix que l'emprunteur du pays hôte fera. Ce choix se fonde généralement sur le prix.

Si vous examinez les états financiers de la EXIM Bank, vous constaterez que 80 p. 100 de ses transactions se font sous la forme d'une garantie plutôt que d'un prêt direct. L'efficacité du marché privé nous permet d'obtenir un financement à de meilleures conditions et de réunir des capitaux supplémentaires dans le marché pour augmenter le financement offert par l'organisme de crédit à l'exportation. L'emprunteur dispose alors d'un financement optimal intégré qui se fonde sur le coût total.

[Text]

**Senator Kolber:** It sounds like the U.S. government is more generous than we are.

**Ms Fletcher:** It is exactly the same for costs. Whether you have a guarantee or are directly funded by the government, the government support is the same. Actually for cash flow cost, the pure cover is probably, on a commercial basis, less expensive for the taxpayer.

**The Chairman:** You were here earlier and heard the words of the previous witness. Your use of the word "match" goes beyond the very narrow definition of doing precisely what the other government does in dollar terms. You took "match" to mean what it ought to mean in policy terms, which is a match of the broad range of options available to exporters. If one takes the notion that Canada ought to be attempting to match the competition, is it then fair to conclude that, in spite of the stated policy of matching, we are not really succeeding?

**Ms Fletcher:** I do not know whether it is a question of matching. It is giving the fullest opportunity for the exporter and the borrower to avail themselves of the most efficient, optimal source of funding on a fully integrated basis.

**Senator Sylvain:** I would like to jump in on this. The other day, we had a flock of exporters in here who complained a bit about EDC not being able to do this or that, or that their rates are not correct.

In comparing EXIM Bank to EDC, your EXIM Bank seems to cover 80 per cent of whatever is being done; then the market comes in on top and provides more funds. The EDC, though, seems to take over the entire financing itself.

Our exporter witnesses were complaining about the lack of flexibility and that they are now subject to a monopoly. The EDC has ruled out the insurance companies and the banks and has taken over the entire operation. Would that be a fair comparison?

**Ms Fletcher:** Actually, no, because EXIM Bank is giving the borrower the option of coming and getting a standard export credit directly from EXIM Bank, or 85 per cent of the contract price, or the use EXIM Bank's guarantee in obtaining actual funding for that 85 per cent in the private sector.

The private sector can be more efficient than is allowable under an official export credit. Also, the private sector, if it is given an attractive U.S. government risk asset, is more willing to provide incremental sources of financing for the total amount of project financing. The availability of financing is greater and the cost of financing is less.

**Senator Sylvain:** I thought that is what I was saying.

**Ms Fletcher:** I could have misunderstood you. I apologize.

**Senator Sylvain:** In Canada, the Export Development Bank takes over the entire business.

[Traduction]

**Le sénateur Kolber:** Il semble que le gouvernement américain soit plus généreux que nous.

**Mme Fletcher:** C'est exactement la même chose pour les coûts. Que vous ayez une garantie ou qu'ils soient financés directement par le gouvernement, l'aide gouvernementale est la même. Pour ce qui est du coût de la trésorerie, la simple couverture est sans doute, sur une base commerciale, moins coûteuse pour le contribuable.

**Le président:** Comme vous étiez là tout à l'heure, vous avez entendu le témoin précédent. Lorsque vous parlez d'égaliser la concurrence, il ne s'agit pas de se contenter de faire exactement comme d'autres gouvernements sur le plan du financement. Selon votre conception, il s'agit d'égaliser le vaste éventail d'options à la disposition des exportateurs. Si l'on part du principe que le Canada devrait chercher à égaliser la concurrence, peut-on conclure que même si telle est la politique du gouvernement, nous n'y réussissons pas vraiment?

**Mme Fletcher:** Je ne sais pas s'il s'agit vraiment d'égaliser la concurrence. Il faut plutôt donner à l'exportateur et à l'emprunteur le maximum de possibilités de se prévaloir des sources de financement optimal les plus efficaces sur une base pleinement intégrée.

**Le sénateur Sylvain:** Je voudrais intervenir. L'autre jour, un groupe d'exportateurs sont venus se plaindre un peu de ce que la SEE ne pouvait pas faire ceci ou cela ou de ce que ses taux étaient insatisfaisants.

Si l'on compare la *EXIM Bank* et la SEE, la première semble financer un projet à 80 p. 100, puis le marché intervient pour fournir la différence. La SEE, quant à elle, semble assurer la totalité du financement.

Nos témoins exportateurs se plaignaient de son manque de souplesse et de ce qu'il s'agit maintenant d'un monopole. La SEE a écarté les compagnies d'assurances et les banques et elle se charge de toute l'opération. Est-ce une bonne comparaison?

**Mme Fletcher:** En fait, non, car la *EXIM Bank* donne à l'emprunteur la possibilité d'obtenir directement d'elle un crédit à l'exportation équivalent à 85 p. 100 du prix du contrat ou de se servir de sa garantie pour obtenir ces 85 p. 100 du secteur privé.

Le secteur privé peut être plus efficace qu'il n'est possible de l'être dans le cadre d'un crédit officiel à l'exportation. D'autre part, si on lui offre un risque attrayant garanti par le gouvernement américain, le secteur privé est davantage disposé à fournir des sources de financement pour financer la totalité du projet. La disponibilité du financement est plus importante et le coût est moindre.

**Le sénateur Sylvain:** C'est ce que je pensais avoir dit.

**Mme Fletcher:** Je vous ai peut-être mal compris. Je m'en excuse.

**Le sénateur Sylvain:** Au Canada, la Société pour l'expansion des exportations assure la totalité du financement.



[Texte]

**Ms Fletcher:** Only to 85 per cent and then they ask the private sector to do, on a stand-alone basis, just the difficult part of the credit.

**Senator Sylvain:** In the States, is it the same thing?

**Ms Fletcher:** No, it is different in the States.

**Senator Kolber:** What is the collateral for the last 15 per cent? Is it the whole project?

**Ms Fletcher:** It depends, case by case. There is lot of financial engineering which goes on. As you said, it gets to be pretty esoteric.

**Senator Kolber:** Is it possible that, for the 15 per cent loan you are taking, you get collateral for 100 per cent of the project?

**Ms Fletcher:** Oftentimes more than 15 per cent is required. Certainly EXIM Bank will not allow itself to be put in a subordinate position to the private lenders whether in giving its guarantee or its direct loan.

**Mr. Gary Mulgrew, Senior Vice-President, Global Structured Trade Finance, New York, National Westminster Bank of Canada:** Mr. Chairman, I run the Global Structured Trade Finance group for NatWest Markets from New York. The group has a team of 50 people based in 10 centres world-wide. One of our core products is multi-source transactions. We spend a lot of time dealing globally with the ECAs, export credit agencies.

EDC is not unique in examining its mandate. Every export credit agency is going through the same process. EDC is unique because it comes from a very different direction. Other export credit agencies generally have started off by going down the insurance or guarantee route and they are now beginning to look at the direct lending option, as opposed to coming from the lending route and beginning to look at insurance.

EDC, as an institution, has some high quality people whom we find very supportive in a number of areas, particularly in the short-term area. However, it is the opinion of our team that EDC disadvantages Canadian exporters in medium-term financing. Some of the arguments are not as esoteric as perhaps has been alluded earlier. Some of the rationale is very straightforward. There is an implicit contradiction in the mandate which says that EDC must be self-sustaining while maintaining the desire to support Canadian exporters.

The business we are talking about involves emerging markets. Some risks are commercial and some are not so commercial. It is a very difficult area. It is difficult to be self-sustaining while giving the best support for Canadian exporters. Canadian exporters will be disadvantaged by other ECAs who give their exporters a leg up by concentrating on exporter support.

This translates very simplistically into the arguments on pricing for a transaction, whether we deal with EDC or another agency.

[Translation]

**Mme Fletcher:** Seulement jusqu'à concurrence de 85 p. 100 et elle demande au secteur privé d'assumer à lui seul la portion à risque du prêt.

**Le sénateur Sylvain:** Est-ce la même chose aux États-Unis?

**Mme Fletcher:** Non, c'est différent aux États-Unis.

**Le sénateur Kolber:** Quel est le cautionnement pour les derniers 15 p. 100? Est-ce l'ensemble du projet?

**Mme Fletcher:** Cela varie d'un cas à l'autre. Une grande partie d'ingénierie financière intervient. Comme vous l'avez dit, cela devient plutôt ésotérique.

**Le sénateur Kolber:** Est-il possible que, pour les 15 p. 100 du prêt que vous assumez, vous obteniez un nantissement pour la totalité du projet?

**Mme Fletcher:** Il faut souvent financer plus de 15 p. 100. La EXIM Bank n'acceptera certainement pas d'être subordonnée aux prêteurs privés en accordant sa garantie ou son prêt direct.

**M. Gary Mulgrew, vice-président principal, Services internationaux de financement structuré, New York, National Westminster Bank of Canada:** Monsieur le président, j'ai dirigé les services internationaux de financement structuré pour *NatWest Markets*, de New York. Ce groupe dispose d'une équipe de 50 personnes postées dans dix villes du monde entier. L'un de nos principaux produits est les transactions multisources. Nous passons beaucoup de temps à traiter mondialement avec les organismes de crédit à l'exportation.

La SEE n'est pas la seule à examiner son mandat. Tous les organismes de crédit à l'exportation en font autant. La SEE a ceci de particulier qu'elle a une orientation très différente. Les autres organismes de crédit à l'exportation ont généralement commencé par assurer ou garantir des prêts et ils se lancent maintenant dans le prêt direct au lieu d'avoir commencé par prêter directement et de se tourner vers l'assurance.

La SEE est une institution où travaillent des gens très compétents qui nous aident beaucoup dans plusieurs domaines et surtout celui du court terme. Cependant, notre équipe estime que la SEE défavorise les exportateurs canadiens pour ce qui est du financement à moyen terme. Certains arguments ne sont peut-être pas aussi ésotériques qu'on l'a laissé entendre tout à l'heure. Certains d'entre eux sont très directs. Il y a une contradiction implicite dans le mandat de la SEE qui précise qu'elle doit s'autofinancer tout en soutenant les exportateurs canadiens.

Les activités dont nous parlons englobent de nouveaux marchés. Certains risques sont commerciaux et d'autres le sont moins. C'est une question très problématique. Il est difficile de s'autofinancer tout en soutenant au maximum les exportateurs canadiens. Ces derniers seront défavorisés par les autres organismes de crédit à l'exportation qui conféreront un avantage à leurs exportateurs en cherchant avant tout à leur venir en aide.

Cela nous ramène tout simplement à une question de prix, que l'on transige avec la SEE ou un autre organisme.



[Text]

In another area, the banks are not really being allowed to support exporters in this market as much as they would like. There is a tremendous amount of expertise in the banks which can be brought into the export financing market. We are sources of further liquidity as well. In Canada, it is very difficult for us to give that level of support because of the mandate of EDC.

**The Chairman:** You mentioned private sector banks and the exact words, "not being allowed". Who is not allowing them?

**Mr. Mulgrew:** When NatWest Markets as an institution looks at this business, the key criteria fall into two rationales. First, our core client base is involved in major exporters and they demand that we are in this business; that is important. But we are not here for holistic reasons. We want to make sensible money here. It, therefore, becomes a rationale of the risk balanced with the reward.

If we were just to go into these emerging markets and support exporters on our own, we would very quickly run into trouble with our regulators about the type of risks we were taking on our own. We need to do it in partnership with the export credit agencies so they can support parts of the transactions.

If they are not there, if they are not prepared to support a certain transaction, then we would probably not do the deal. Perhaps Mr. Bays can talk about one specific transaction in Canada where we were involved purely because of the support and guarantee of EDC.

**Mr. Glen Bays, Vice-President, Trade Finance, National Westminster Bank of Canada, Canadian Bankers Association:** It is significant to note that NatWest Canada was a lead manager in the \$697 million mass transit project in Ankara, Turkey. The major Canadian contractors were Bombardier and SNC-Lavalin. There was also a multi-sourcing aspect to this deal involving U.K.-based contractors.

We had an element of export credit agency support, which included ECGD out of the U.K., as well as three tranches supported by the Export Development Corporation in Canada.

We were also asked to take a seven-year Turkish commercial risk. We would not have undertaken this transaction had it not been for our ability to leverage against the export credit agency guarantees. If we had been approached to take the Turkish commercial aspect of the deal, it would not have presented an attractive proposition and we would have turned the deal aside to the detriment of the Canadian exporters involved.

It is significant to note that, on a direct lending basis, we would have not had any involvement in that deal. The support of the export credit agencies made it an attractive proposition.

**The Chairman:** Mr. Mulgrew, the CBA brief calls for a comparative analysis of the kinds of assistance available in other countries in the world. I am not surprised they would ask for that. Does such a document exist? Even going beyond the Canadian context, someone, somewhere, must have instinctively done this

[Traduction]

Dans un autre domaine, on ne laisse pas vraiment les banques soutenir les exportateurs dans ce marché autant qu'elles le voudraient. Les banques possèdent énormément de savoir-faire dont pourrait profiter le marché du financement des exportations. Nous sommes également une source de liquidités supplémentaires. Au Canada, nous avons beaucoup de difficulté à apporter cette aide à cause du mandat de la SEE.

**Le président:** Vous avez mentionné les banques du secteur privé en disant qu'on ne les laissait pas faire certaines choses. Qui les en empêche?

**M. Mulgrew:** Quand *NatWest Markets* examine les choses en tant qu'institution, elle retient deux principaux critères. Premièrement, notre clientèle de base est constituée de gros exportateurs qui exigent que nous soyons dans ce secteur; c'est important. Mais nous ne sommes pas là pour des raisons altruistes. Nous voulons gagner de l'argent. Par conséquent, il s'agit d'établir un juste équilibre entre le risque et le profit.

Si nous allions seulement dans les nouveaux marchés et si nous soutenions les exportateurs à nous seuls, nous aurions très vite des difficultés avec nos propres organismes de réglementation. Nous devons le faire dans le cadre d'un partenariat avec les organismes de crédit à l'exportation afin qu'ils puissent soutenir une partie des transactions.

S'ils n'étaient pas là, s'ils n'étaient pas disposés à soutenir certaines transactions, nous ne conclurions probablement pas le marché. M. Bays pourra peut-être vous parler d'une transaction à laquelle nous avons participé au Canada uniquement en raison de l'appui et de la garantie de la SEE.

**M. Glen Bays, vice-président, Services internationaux, National Westminster Bank of Canada, Association des banquiers canadiens:** Il faut bien souligner que *NatWest Canada* a été l'un des principaux gestionnaire du projet de transport en commun de 697 millions de dollars entrepris à Ankara en Turquie. Les principaux entrepreneurs canadiens étaient Bombardier et SNC-Lavalin. Ce contrat faisait également appel à des entrepreneurs du Royaume-Uni.

Le projet a été financé en partie par des organismes de crédit à l'exportation dont CGD, du Royaume-Uni et la Société pour l'expansion des exportations du Canada pour trois éléments.

On nous a également demandé d'assumer un risque commercial turc sur sept ans. Nous n'aurions pas conclu cette transaction sans les garanties des organismes de crédit à l'exportation. Si on nous avait demandé d'assumer le risque commercial turc, la proposition n'aurait pas été attrayante et nous l'aurions refusée au détriment des exportateurs canadiens participants.

Il nous faut bien dire que nous n'aurions pas accordé de prêt direct. Le soutien des organismes de crédit à l'exportation a rendu la proposition attrayante.

**Le président:** Monsieur Mulgrew, le mémoire de l'ABC demande une analyse comparative de l'aide disponible dans les autres pays. Cette demande ne m'étonne pas. Ce genre de document existe-t-il? Même en dehors du contexte canadien, quelqu'un a dû penser à effectuer ce genre d'analyse comparative.

[Texte]

kind of comparative analysis. Surely governments are doing this. If our theory is matching, then surely someone has a matching document. Have you seen such a study? Does it surprise you that the CBA would call for one?

**Mr. Mulgrew:** In Europe, the export credit agencies have not really talked to each other perhaps as much as they should in some areas. Comparative studies are very difficult because one man's measure of success is very different from another's. There are different ways of gauging success.

All ECAs have slightly different mandates. They come from the same general direction, which is to support their exporters, rather than to be self-sustaining. How they do that, how they choose their markets and their trade areas, all depend on a number of different political agendas.

**The Chairman:** You comment that the others have objectives which are other than self-sustaining. Do you regard the EDC mandate as somewhat unique?

**Mr. Mulgrew:** I think it is unique. None of the export credit agencies want to lose money. They are all trying to have an element of commercial reality. Nowadays, politics in most of the European continent is pulling them toward being more self-sustaining. There is an acceptance of the commercial reality of the type of business they are trying to support. It is not an area in which to make money. If it were, they would be talking about privatizing most of them. It is not a business from which they will make a high yield.

You have to put it in the context of the political agendas. For example, COFACE supports French exporters into countries which other ECAs would not look at because of the political history of France in parts of Africa.

There are a number of complex political agendas that make pure comparisons difficult. At the end, the key is how satisfied the exporter is with the service you are giving them.

**The Chairman:** I am puzzled that the comparison is so difficult. I can understand that people would have different objectives. Surely, the comparison is a numerical comparison, is it not?

**Mr. Mulgrew:** Let me give you an example, Mr. Chairman.

At the moment, EDC supports about 4 per cent of Canadian exports. ECGD, which is the U.K. credit agency, supports 10 per cent. COFACE of France supports 19 per cent. Hermes of Germany supports 7 per cent. Sachi of Italy supports 8 per cent. EXIM supports 40 per cent, which is significantly higher. If an agency supports a percentage significantly higher than EDC, is that a good measure of success?

**The Chairman:** When you say "significantly higher", that refers to a margin of better than two to one.

[Translation]

Les gouvernements le font certainement. Si notre politique est la même, quelqu'un a certainement réuni les mêmes données. Avez-vous vu ce genre d'étude? Vous étonnez-vous que l'ABC en demande une?

**M. Mulgrew:** En Europe, les organismes de crédit à l'exportation ne se sont pas consultés autant qu'ils auraient peut-être dû le faire dans certains domaines. Les études comparatives sont très difficiles, car le succès ne se mesure pas de la même façon pour tout le monde. Il y a différentes façons de l'évaluer.

Les organismes de crédit à l'exportation ont tous des mandats légèrement différents. Ils ont le même objectif général, qui est de soutenir les exportateurs et non pas de s'autofinancer. La façon dont ils le font, dont ils choisissent leurs marchés et leurs secteurs commerciaux dépend du programme politique de leur gouvernement.

**Le président:** Vous dites que les autres organismes ont un objectif qui n'est pas l'autofinancement. Considérez-vous le mandat de la SEE comme unique en son genre?

**M. Mulgrew:** Je pense qu'il est unique en son genre. Aucun organisme de crédit à l'exportation ne veut perdre de l'argent. Tous essaient de tenir compte des réalités commerciales. À l'heure actuelle, la politique de la majeure partie du continent européen les pousse à s'autofinancer davantage. Ils doivent accepter les réalités commerciales du genre d'entreprises qu'ils essaient de soutenir. Ce n'est pas un domaine dans lequel on peut gagner de l'argent. Dans le cas contraire, on chercherait à les privatiser pour la plupart. Ce n'est pas un secteur d'activité qui va leur rapporter beaucoup.

Il faut placer les choses dans le contexte politique. Par exemple, COFACE soutient les exportateurs français dans des pays où les autres organismes de crédit à l'exportation ne s'aventureraient pas, en raison de l'histoire politique de la France dans certaines régions d'Afrique.

Plusieurs programmes politiques complexes rendent la comparaison difficile. Ce qui compte, c'est la mesure dans laquelle l'exportateur est satisfait de vos services.

**Le président:** Je m'étonne qu'il soit si difficile de faire des comparaisons. Je peux comprendre que les objectifs soient différents. La comparaison est certainement numérique, n'est-ce pas?

**M. Mulgrew:** Je vais vous donner un exemple, monsieur le président.

Pour le moment, la SEE soutient environ 4 p. 100 des exportations canadiennes. La ECGD, l'organisme de crédit du Royaume-Uni, en soutient 10 p. 100 et le COFACE, en France, 19 p. 100. *Hermes*, en Allemagne, soutient 7 p. 100 des exportations, *Sachi*, d'Italie, 8 p. 100 et *EXIM*, 40 p. 100, ce qui est beaucoup plus. Si un organisme soutient un pourcentage d'exportations nettement plus élevé que la SEE, est-ce une bonne mesure de succès?

**Le président:** Quand vous dites «beaucoup plus», en réalité c'est le double.



[Text]

**Mr. Mulgrew:** Yes, it does.

**Senator Kelleher:** According to the mandate of EDC and the statute which governs it, is it correct that EDC must operate at a profit?

**Mr. Mulgrew:** I am not really able to comment on EDC.

**Senator Kelleher:** You seem to suggest that somehow the mandate of EDC is a detriment to Canadian exporters. How so?

**Mr. Mulgrew:** If you are trying to have an entirely self-sustaining credit agency and, therefore, a profitable one, I cannot see how that can work in the types of emerging markets into which Canadian exporters and other exporters are moving. The whole rationale for the European and American export credit agencies — and I understand the initial basis on which EDC was set up — was to support exporters in difficult markets. That means that the risk is explicitly higher in those markets. It is very hard, therefore, for EDC to operate in those environments without taking some losses from their exposure, as do all ECAs.

As a matter of policy, it is a natural progression to give support until, in due course, the emerging markets become developed markets. The Canadian exporters will themselves develop the contacts and the relationships. The emerging market will develop until trade can take place on an open-account basis. That is the theory. At the outset, there is a risk. With that degree of risk, it is very difficult to make a profit.

**Senator Kelly:** What mechanisms do other countries have in place to control the extent of the losses and the operating deficits?

**Mr. Mulgrew:** Some agencies run portfolio mechanisms, country by country. Sector mechanisms are used to look at different industry exposures. The banks also use these mechanisms.

Other ECAs take tremendous comfort from bank involvement in their projects because they recognize the well-developed risk analysis techniques that banks use. EDC has no such support.

**Ms Fletcher:** The philosophy on the European side is very different from that on the U.S. side. The chairman of EXIM Bank would likely acknowledge to you that EXIM Bank is there to take risks which the private sector cannot take. However, they believe that they should be compensated for those risks. Their objective is to use no taxpayer money to perform these functions but to charge fees to offset the probability of losses.

**Senator Meighen:** Have they succeeded?

**Ms Fletcher:** It is a brand new initiative, only a couple of years old, so I cannot speak to its track record.

**Senator Kelleher:** You suggest that the practices of EDC are somehow inhibiting the banks from entering into the market or perhaps from participating as fully as they should, given the experience in other countries. Can you give us some specific examples?

[Traduction]

**M. Mulgrew:** En effet.

**Le sénateur Kelleher:** Selon le mandat de la SEE et la loi qui la régit, peut-on dire que la SEE doit réaliser un profit?

**M. Mulgrew:** Je ne peux pas vraiment parler de la SEE.

**Le sénateur Kelleher :** Vous semblez dire que le mandat de la SEE cause du tort aux exportateurs canadiens. Pourquoi?

**M. Mulgrew:** Si vous voulez avoir un organisme de crédit qui s'autofinance entièrement et qui est donc rentable, je ne vois pas comment la chose est possible dans les nouveaux marchés où se dirigent les exportateurs canadiens et autres. Les organismes de crédit à l'exportation européens et américains (et je crois que la SEE aussi) ont été créés pour soutenir les exportateurs dans les marchés difficiles. Cela veut dire que le risque est plus élevé dans ces marchés. La SEE peut donc difficilement y opérer sans subir certaines pertes, comme tous les organismes de crédit à l'exportation.

Du point de vue politique, il est naturel de soutenir les nouveaux marchés jusqu'à ce qu'ils se développent. Les exportateurs canadiens vont eux-mêmes nouer des contacts et des relations. Le nouveau marché se développera jusqu'à ce que le commerce puisse se faire avec un crédit ouvert. C'est la théorie. Au départ, il y a un risque. Compte tenu de ce risque, il est très difficile de réaliser un profit.

**Le sénateur Kelly:** Quels mécanismes les autres pays ont-ils mis en place pour limiter les pertes et les déficits d'exploitation?

**M. Mulgrew:** Certains organismes ont des mécanismes s'appliquant à chaque pays. Les mécanismes sectoriels tiennent compte du risque des divers secteurs. Les banques utilisent également ce genre de mécanismes.

D'autres organismes de crédit à l'exportation trouvent très rassurant que les banques participent à leurs projets, parce qu'ils savent qu'elles utilisent d'excellentes techniques d'analyse des risques. La SEE ne bénéficie pas de ce genre d'appui.

**Mme Fletcher:** L'optique européenne est très différente de l'optique américaine. Le président de la EXIM Bank serait prêt à reconnaître que sa banque est là pour assumer des risques que le secteur privé ne peut pas accepter. Cependant sa banque estime devoir être dédommée pour ces risques. Son but est de remplir ces fonctions sans utiliser l'argent des contribuables, mais d'exiger un paiement pour compenser la probabilité de pertes.

**Le sénateur Meighen:** A-t-elle atteint son but?

**Mme Fletcher:** C'est une toute nouvelle initiative qui date seulement de deux ans et il est encore trop tôt pour le dire.

**Le sénateur Kelleher:** Vous dites que les méthodes de la SEE empêchent les banques d'entrer sur le marché ou peut-être d'y participer autant qu'elles le devraient, par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays. Pourriez-vous nous donner des exemples précis?



[Texte]

The problem in Canada is that the banks claim EDC squeezes them out of the market, to put it gently, while EDC says they exist there because the banks appear to be reluctant maidens. I have always wondered just who is right. What are your comments?

**Mr. Mulgrew:** My comments are very specific to the medium-term side. I do not think there are many issues on the short-term side.

Our company has put a significant amount of resources into structural trade finance over the last year. We are substantially building up our team to reflect the nature of the business as a whole and the opening up of markets such as CIS, Eastern Europe, Russia, China and Asia. The business is becoming more complex, requiring a greater degree of specialization.

We have not approached the Canadian part of the business in the same way. We have deliberately chosen not to increase our resources here because we see few opportunities for us in the way EDC operates.

If you believe that the banks can contribute their specialization and understanding of risk analysis to help the market here, then you would see that as a negative. In our partnership with ECGD, U.S. EXIM Bank, COFACE and others, there are real benefits to the banks working in tandem with the export credit agency in each country. We feel the opportunities to do that here are limited.

In more specific terms, how would that operate? Suppose we were backing two consortiums bidding for the same deal, one based in France supported by COFACE and one based in Canada supported by EDC. We would quote a price for our support and for wrapping into their financing. Eventually that price is shown to the buyer. We would quote different prices on the Canadian side than we would for the French side. As a result, the French bid would no doubt be more competitive.

**Senator Kelleher:** What would lead you to quote these different prices?

**Mr. Mulgrew:** We see the COFACE asset as almost no-risk. We would receive a small return, perhaps three-eighths or 30 basis points. When we are then looking at the commercial element which we would quote on the 15 per cent, we would take the income we receive from this side and work it into this side, so we would charge them a lower price overall.

If we are working with Canada, we do not have the benefit of that extra bit. We do not have the benefit of a guarantee. It is a direct loan. We have to price and charge purely on the 15 per cent risk, so we charge more. We must do so. It is a reality.

The deal becomes less attractive to us, frankly, as an institution. In the same situation, we are prepared to take the risk, and we are prepared to rank *pari passu* with the export agency. We are not trying to have a leverage position here, but the reality is the pricing mechanism would be so different.

[Translation]

Le problème au Canada est que les banques se plaignent que la SEE les chasse du marché, tandis que la SEE dit qu'elle existe parce que les banques sont trop timorées. Je me suis toujours demandé qui avait raison. Qu'en pensez-vous?

**M. Mulgrew:** Je parlerai seulement du moyen terme. Je ne pense pas que le court terme pose beaucoup de problèmes.

Notre société a investi des ressources importantes dans le financement structuré l'année dernière. Nous renforçons largement notre équipe pour faire face aux exigences de ce secteur d'activité et à l'ouverture de marchés comme la CEI, l'Europe de l'Est, la Russie, la Chine et l'Asie. Nos activités deviennent plus complexes et exigent une plus grande spécialisation.

Nous n'avons pas abordé nos activités canadiennes de la même façon. Nous avons choisi délibérément de ne pas augmenter nos ressources au Canada, car il y a peu de débouchés pour nous étant donné la façon dont opère la SEE.

Si vous croyez que les banques peuvent aider le marché avec leur spécialisation et leur compréhension de l'analyse des risques, c'est donc un inconvénient. Lorsque nous travaillons avec l'ECGD, la EXIM Bank aux États-Unis, COFACE et d'autres organismes, il est vraiment avantageux que les banques travaillent en collaboration avec l'organisme de crédit à l'exportation de chaque pays. Au Canada, ces possibilités sont limitées.

Pour être plus précis, comment cela fonctionne-t-il? Supposons que nous financions deux consortiums qui soumissionnent pour le même contrat, l'un établi en France et soutenu par COFACE, et l'autre établi au Canada et soutenu par la SEE. Nous citerions un prix pour notre aide et notre participation au financement. Ce prix sera indiqué à l'acheteur. Pour le consortium canadien, les prix que nous exigeons ne seront pas les mêmes que pour le consortium français. La soumission française serait donc certainement plus concurrentielle.

**Le sénateur Kelleher:** Pourquoi exigeriez-vous des prix différents?

**M. Mulgrew:** À nos yeux le crédit COFACE ne présente pratiquement aucun risque. Nous obtiendrions un petit rendement, peut-être de trois huitièmes ou de 30 points de base. Ensuite, pour ce qui est de l'élément commercial de 15 p. 100, nous tiendrions compte du revenu que nous toucherions pour le reste, si bien que nous exigeons un prix global plus bas.

Si nous travaillons avec le Canada, nous n'obtenons pas ce rendement supplémentaire. Nous n'avons pas de garantie. Il s'agit d'un prêt direct. Nous devons établir notre prix uniquement en fonction du risque de 15 p. 100 et nous faisons donc payer plus cher. Nous devons le faire. C'est une réalité. Le marché est donc moins intéressant pour nous.

Dans la même situation, nous sommes prêts à assumer le risque et à nous aligner *pari passu* avec l'organisme de crédit à l'exportation. Au Canada, nous ne comptons pas sur l'effet de levier si bien que nos prix sont établis sur des bases très différentes.

[Text]

In the end, unless the Canadian exporter has significantly better specifications in his technology or equipment, he will lose the deal because the price will be cheaper on the left side. It is very difficult for us as we look at our global resources and try to build this business. There are no real opportunities to develop our expertise in Canada.

**The Chairman:** Thank you for a superb example.

**Senator Stewart:** The background to my question is only important for atmosphere. We were told the other day about a relationship practised by many countries between aid and trade. We will use your expression "medium term".

In the system that is used by the French government, what is the cost to the FISK in percentage of exports of gross national product? There must be a cost in the medium term. How does that compare with the cost on a comparable basis with the U.S. system? We will then compare that with what we are doing in Canada. How much assistance is the public giving exports in France for the medium term as compared with what the public is giving to exports through the EDC for the medium term? Is there any formula or figure you can quote which would deal with that question?

**Mr. Mulgrew:** Frankly, no. I am not aware how much of that information is available. I do not know what the cost is.

**Senator Stewart:** You are convinced that the question is a good question, although perhaps you cannot answer it?

**Mr. Mulgrew:** If I could be so bold, I think it is slightly on the wrong track. In answering your question, cost is not determined by which mechanism you use for export financing. Cost is determined by how good your risk analysis is and how well you work with the exporter. You will then determine how much you will lose. The cost differential between going down a guarantee route and a direct loan will be minimal. The key is whether or not you have made a proper risk analysis. That will determine how much it will cost taxpayers.

**Senator Stewart:** How does that help me? Are you saying that the Canadian "system" is so conservative that we increase our costs? Are we so scared of risk that we increase our costs and set our costs too high?

**Mr. Mulgrew:** I do not know enough about the exposures EDC has in terms of markets. I do know there is a simple correlation between the level of risk you are prepared to take and the ultimate cost. It is wrong to be overly concerned about determining EDC's cost of doing business on whether it has available direct loans or guarantees. The proper question is whether EDC uses good risk analysis and techniques. What risks is EDC prepared to undertake?

All export credit agencies will work in different countries. Some are open for cover in Ukraine and others are not because it is too risky. It depends on how far you want to take your mandate

[Traduction]

En fin de compte, à moins que l'exportateur canadien n'ait nettement mieux à offrir sur le plan de la technologie ou de l'équipement, il perdra le contrat parce que les prix de son concurrent seront moins élevés. La situation est très difficile pour nous lorsque nous tenons compte de l'ensemble de nos ressources. Nous n'avons pas vraiment la possibilité de développer notre savoir-faire au Canada.

**Le président:** Merci de cet excellent exemple.

**Le sénateur Stewart:** Le préambule de ma question cherche seulement à la situer dans son contexte. L'autre jour, on nous a parlé du lien qu'un grand nombre de pays établissaient entre l'aide au développement et le commerce. Nous nous servirons de votre expression «moyen terme».

Pour ce qui est du système qu'utilise le gouvernement français, combien coûte-t-il aux contribuables en pourcentage des exportations par rapport au produit national brut? Il doit y avoir un coût à moyen terme. Comment ce coût se compare-t-il avec celui du système américain? Ensuite, nous le comparerons avec le coût au Canada. Quelle aide le public accorde-t-il aux exportations en France, à moyen terme, par rapport à celle qu'il accorde aux exportations faites par l'entremise de la SEE? Pourriez-vous me fournir une formule ou un chiffre en réponse à cette question?

**M. Mulgrew:** J'avoue que non. J'ignore dans quelle mesure ces renseignements sont disponibles. J'ignore quel est ce coût.

**Le sénateur Stewart:** Pensez-vous que c'est une bonne question même si vous ne pouvez pas y répondre?

**M. Mulgrew:** Si vous me pardonnez ma franchise, je pense que vous êtes quelque peu sur la mauvaise piste. Pour répondre à votre question, le coût n'est pas déterminé par les mécanismes utilisés pour le financement des exportations. Il dépend de l'exactitude de votre analyse des risques et de la qualité de votre travail avec l'exportateur. Vous déterminerez alors combien vous perdrez. La différence de coût entre une garantie et un prêt direct sera minime. Tout dépend de votre analyse des risques. C'est ce qui déterminera combien cela coûtera aux contribuables.

**Le sénateur Stewart:** À quoi cela m'avance-t-il? Voulez-vous dire que le «système» canadien est à ce point conservateur qu'il augmente nos coûts? Avons-nous tellement peur des risques que nous augmentons nos coûts et les établissons à un niveau trop élevé?

**M. Mulgrew:** Je ne sais pas suffisamment quels sont les marchés sur lesquels s'expose la SEE. Je sais qu'il y a une corrélation entre le niveau de risque que vous êtes prêt à courir et le coût ultime. On aurait tort de trop vouloir calculer le coût des transactions de la SEE selon qu'il s'agit de prêts directs ou de garanties. Il faut plutôt se demander si la SEE effectue une bonne analyse des risques. Quels risques est-elle prête à assumer?

Tous les organismes de crédit à l'exportation travaillent dans divers pays. Certains sont prêts à offrir leur financement en Ukraine tandis que d'autres trouvent cela trop risqué. Cela dépend



[Texte]

of supporting exporters. That is the real cost. The costs are purely a function of the risk you support, not the mechanism you use.

**Senator Stewart:** You talk about taking risk. If the word "risk" means anything, the implication is that sometimes countries that take risks sustain losses. I am trying to discover how much of a loss is passed back, say in France, to the taxpayer in the medium term. It may well be that you recover your loss over the long-term because you are into that market. However, for the medium term, can you give us any suggestion?

**Mr. Mulgrew:** I do not have any sense of what these figures would be.

**Senator Stewart:** Do any of witnesses?

**Ms Fletcher:** We may have a difference of perspective, U.S. versus Europe. If you look at EXIM Bank, historically the losses they incur as reflected in their financial statements are not due to the credit risk or to the non-payment of foreign borrowers. Usually when there is a massive debt crisis, as we saw in the early 1980s, debt is rescheduled via a Paris club mechanism. Those losses are eventually recovered in terms of principal.

The actual losses as reflected by EXIM Bank on their financial statements are from the funding side where there is a mismatch in terms of interest revenues versus interest expenses. That derives from the late 1970s and early 1980s when there were artificially subsidized official export credit rates and market rates were quite high. Because the export credit agencies lend on a very long-term basis, we are continuing to see the results of that mismatch. The losses to the taxpayers have not been in the form of principal defaults but on the funding side.

**Senator Oliver:** If the self-sustaining component were taken out of EDC, when you were starting to prepare your quotes vis-à-vis Canada and France and other places, your quotes could be more competitive or favourable to Canada. Is that correct?

**Mr. Mulgrew:** That is correct. I made the earlier that Canada is coming from one direction and European ECAs are coming from another. They are thinking about how they can be more self-sustaining. The principle of being self-sustaining should always be present because there must be a commercial element in what is done. It is not an abrogation; one does not step out of now being self-sustaining and supporting Canadian exporters anywhere at any time.

**Senator Oliver:** Earlier you spoke of it as being a deterrent.

**Mr. Mulgrew:** It is generally a deterrent. It depends on the degree of emphasis.

**The Chairman:** Are you stating that it is fine to have it as an objective — self-sustaining if necessary, but not necessarily self-sustaining?

[Translation]

de ce que vous êtes prêt à faire pour soutenir les exportateurs. Voilà le coût réel. Les coûts sont purement fonction des risques que vous assumez et non du mécanisme que vous utilisez.

**Le sénateur Stewart:** Vous parlez d'assumer des risques. Ce mot sous-entend que les pays qui assument des risques subissent parfois des pertes. J'essaie d'établir quelle proportion de ces pertes les contribuables se trouvent obligés d'absorber à moyen terme, disons en France. Il se peut que vous récupériez vos pertes à long terme du fait que vous soyez implanté dans ce marché. Mais à moyen terme, pourriez-vous nous en donner une idée?

**M. Mulgrew:** Je n'ai aucune idée de ce que seraient ces chiffres.

**Le sénateur Stewart:** Un des témoins le saurait-il?

**Mme Fletcher:** Vous pouvez avoir une perspective différente aux États-Unis par rapport à l'Europe. Si vous prenez la *EXIM Bank*, jusqu'ici, les pertes qui figurent dans ses états financiers ne sont pas dues au risque représenté par les crédits ou le non-paiement d'emprunteurs étrangers. Généralement, lorsque l'endettement a pris des proportions de crise, comme c'est arrivé au début des années 80, la dette est rééchelonnée au moyen d'un mécanisme du Club de Paris. Ces pertes finissent par être recouvrées pour ce qui est du principal.

Les pertes qui figurent dans les états financiers de la *EXIM Bank* proviennent du côté du financement lorsque les revenus d'intérêt ne correspondent pas aux dépenses d'intérêt. Cela vient du fait qu'à la fin des années 70 et au début des années 80 les taux officiels de crédit à l'exportation étaient subventionnés artificiellement et les taux du marché étaient assez élevés. Comme les organismes de crédit à l'exportation prêtent à très long terme, nous continuons à constater les résultats de cet écart. Les contribuables ont subi des pertes non pas en raison de défaut de paiement sur le principal, mais sur le plan du financement.

**Le sénateur Oliver:** Si la SEE n'avait plus à s'autofinancer, lorsque vous offririez des prix pour le Canada, la France et d'autres pays, vos prix pourraient être plus compétitifs ou favorables pour le Canada. Est-ce exact?

**M. Mulgrew:** C'est exact. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le Canada a une façon de voir les choses et les organismes de crédit à l'exportation européens en ont une autre. Ils songent à s'autofinancer davantage. Ce principe devrait toujours être présent étant donné que le crédit doit comporter un élément commercial. Il ne s'agit pas de renoncer à s'autofinancer pour soutenir les exportateurs canadiens n'importe où et n'importe quand.

**Le sénateur Oliver:** Tout à l'heure, vous avez dit que cela avait un effet dissuasif.

**M. Mulgrew:** Cela a généralement un effet dissuasif. Tout dépend dans quelle mesure vous insistez.

**Le président:** Voulez-vous dire qu'il est très bien d'avoir l'autofinancement comme objectif si nécessaire, mais que l'organisme ne doit pas nécessairement s'autofinancer?



[Text]

**Mr. Mulgrew:** An important dynamic is created by U.S. EXIM Bank when it states that it wishes to be more self-sustaining. Frankly, I think that will never happen. As a good dynamic, those commercial realities must exist, if possible. Taxpayers' money is not to be thrown away.

**Mr. Plumptre:** We are missing a point which has not been stated in the context of the self-sustaining argument. Because that is so, the EDC is driven to prefer direct lending for its profitability. That is the answer to your earlier question. Lending is more profitable than guaranteeing, and so lending is driven by the need to be "self-sustaining."

**The Chairman:** I presume that lending is not an objective of EDC. After listening to witnesses from Canadian banks, presumably EDC could have a business of guaranteeing as easily as it could have a business of lending. There is no inherent legislative or regulatory reason for them not being in the guaranteeing business; is that correct?

**Mr. Plumptre:** That is correct, they have the power. As you heard earlier, it was used in the case of the Ankara Metro project. However, that is the exception rather than the rule.

**The Chairman:** Your sense is that EDCs' focus on lending is a direct result of them trying to effectively maximize their revenue?

**Mr. Plumptre:** Absolutely, sir.

**Senator Sylvain:** A little while ago we talked about the Bombardier Ankara project and you mentioned that EDC had been involved on three different tranches. This was a large contract; someone stated it was over \$600 million. My question is directed to the amount of dollars available for financing in these mega deals.

EDC did not come in at the beginning. Apparently your banks were not involved. Perhaps you could take us through the steps and the reasoning as to why EDC was not involved as a primary in this deal. Why did it go to you? What is a relative advantage of going to a bank such as yours rather than EDC? How is this type of deal structured? Who gets what piece of it? In that manner we may be able to understand how a project such as this is put together.

**Mr. Bays:** It was largely due to the multi-sourcing nature of this transaction. The involvement of ECGD in the U.K. to support the U.K. contractors put sufficient leverage on the Export Development Corporation to go the same route to provide guarantees as opposed to doing direct lending. As we look at more and more multi-sourced transactions, we will see greater influence being placed on EDC to go that same route. EDC will be less inclined to go the direct lending route as opposed to with the provision of a guarantee.

**Senator Sylvain:** Is my understanding correct that the contract was multi-sourced and came from a number of countries? Each country then does its own thing for guaranteeing these contracts, rather than one particular country taking over the entire deal, or at least one company, one bank, or one group taking over for all the various countries?

[Traduction]

**M. Mulgrew:** La EXIM Bank des États-Unis crée une dynamique importante en disant qu'elle souhaite s'autofinancer davantage. En fait, je pense que cela n'arrivera jamais. Ce sont toutefois des réalités commerciales qui doivent exister si possible. Il ne faut pas jeter par la fenêtre l'argent des contribuables.

**M. Plumptre:** Nous passons à côté d'une question qui n'a pas été abordée à propos de l'autofinancement. Comme elle doit s'autofinancer, la SEE a tendance à préférer les prêts directs pour assurer sa rentabilité. Voilà la réponse à votre question de tout à l'heure. Les prêts sont plus rentables que les garanties et ils sont donc dictés par la nécessité de s'autofinancer.

**Le président:** Je suppose que les prêts ne sont pas l'un des objectifs de la SEE. Après avoir écouté des témoins et des banques canadiennes, je suppose que la SEE pourrait se charger d'accorder des garanties aussi facilement que d'accorder des prêts. Ni la loi ni la réglementation ne l'empêchent d'accorder des garanties, n'est-ce pas?

**M. Plumptre:** En effet, elle en a le pouvoir. Comme on l'a dit tout à l'heure, c'est ce qu'elle a fait pour le métro d'Ankara. Cependant, c'est l'exception plutôt que la règle.

**Le président:** Pensez-vous que si la SEE met l'accent sur les prêts c'est parce qu'elle essaie d'augmenter ses revenus au maximum?

**M. Plumptre:** Absolument.

**Le sénateur Sylvain:** Il y a un instant, nous avons parlé du projet Bombardier à Ankara et vous avez dit que la SEE avait financé trois tranches de ce contrat. Il s'agissait d'un contrat important; quelqu'un a parlé de plus de 600 millions. Ma question porte sur le montant d'argent disponible pour financer ces méga-projets.

La SEE n'est pas intervenue dès le début. Apparemment, vos banques ne participaient pas au financement. Peut-être pourriez-vous nous expliquer pourquoi la SEE n'est pas intervenue tout de suite. Pourquoi s'est-on adressé à vous? Quel est l'avantage relatif de s'adresser à une banque comme la vôtre plutôt qu'à la SEE? Comment ce genre de marché est-il structuré? Qui obtient quoi? Ainsi, nous pourrions peut-être comprendre comment ce genre de projet est réalisé.

**M. Bays:** C'était surtout parce que ce contrat faisait appel à un certain nombre d'entrepreneurs. Comme l'ECGD du Royaume-Uni y a participé pour soutenir les entrepreneurs britanniques, cela a incité la Société pour l'expansion des exportations à en faire autant et à offrir des garanties plutôt que des prêts directs. Plus il y aura une répartition des contrats entre plusieurs entrepreneurs, plus la SEE sera poussée à suivre cette voie. Elle aura moins tendance à choisir le prêt direct plutôt que la garantie.

**Le sénateur Sylvain:** Si j'ai bien compris, il s'agissait d'un contrat réparti entre plusieurs entreprises de divers pays, n'est-ce pas? Chaque pays se charge de garantir ses contrats au lieu que tout le marché soit garanti par un pays ou du moins une compagnie, une banque ou un groupe?

[Texte]

**Mr. Bays:** That is correct. ECGD was supporting U.K.-based contractors in this transaction. EDC was supporting the Canadian contractors.

**Senator Meighen:** In your view, the problem that we have heard about this morning will correct itself if those trends continue and if CDC gets more into the guaranteeing business as opposed to the lending business?

**Mr. Bays:** Certainly we would have a greater appetite to take on difficult medium-term country risk if we could fund against a guarantee provided by an export credit agency.

**Senator Meighen:** I may have been mistaken. I thought you stated that this trend of EDC getting into the guaranteeing business was increasing, not decreasing.

**Mr. Bays:** No, this is an exception. The Ankara Metro project is an exception to the rule.

**Senator Hervieux-Payette:** My first question is for the Canadian bankers. How much influence would there be if we changed the policy to be involved more on the guarantee side and less on the lending side? How would it affect our internal capacity of borrowing for our businesses? Would it create pressure? Do we have enough to supply both foreign contracts as well as Canadian? Would it have an impact?

We are all concerned about the interest rate in this country and, of course, it is probably not the best rate to encourage companies to grow. Would pressure be created on the interest rate if there were more demand than funds available?

**Mr. David W. Robbie, Vice-President, Trade Finance, CIBC:** The interest rates that you speak of are the Canadian interest rates. In fact, most of the borrowing or the funding would be in U.S. dollars. Therefore, the impact directly on Canadian dollar interest rates would be negligible.

**Senator Hervieux-Payette:** There would be no impact on the capacity of Canadians to borrow money? There would be no direct link between the two?

**Mr. Robbie:** The Canadian banking system has substantial capacity. If they were more involved in the export financing field for Canadian exports, it would not be significant to their capacity. That would have little impact. It would not crowd out anyone in the Canadian financial markets.

While we have heard from two non-Canadian-based banks, it is important to recognize that Canadian Schedule I banks are active in the medium-term export financing. They are not active in Canada they are, in effect, crowded out by the role of EDC. However, we have extensive operations in the United States and in Europe.

We have financed extensive projects in China for many years. We do not finance many Canadian exports to China simply because there is not much need for us there. We do have capacity and we do use that capacity elsewhere. There is a duplication of roles here in Canada.

[Translation]

**Mr. Bays:** C'est exact. ECGD soutenait les entrepreneurs du Royaume-Uni. La SEE soutenait les entrepreneurs canadiens.

**Le sénateur Meighen:** Pensez-vous que le problème dont nous avons entendu parler ce matin se réglera tout seul si ces tendances se poursuivent et si la SEE s'oriente davantage vers le secteur des garanties que celui des prêts?

**Mr. Bays:** Nous serions certainement plus enclins à assumer des risques à moyen terme dans un pays si nous avions la garantie d'un organisme de crédit à l'exportation.

**Le sénateur Meighen:** J'ai peut-être fait erreur. J'ai cru vous avoir entendu dire que la SEE s'orientait davantage et non pas moins vers la garantie.

**Mr. Bays:** Non, il s'agit d'une exception. Le métro d'Ankara faisait exception à la règle.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Ma première question s'adresse aux banquiers canadiens. Si nous décidions d'intervenir davantage en accordant des garanties plutôt que des prêts, quelle influence cela aurait-il? Quelles répercussions cela aurait-il sur notre capacité à emprunter pour nos entreprises? Cela susciterait-il des pressions? Avons-nous suffisamment d'argent pour financer à la fois les contrats à l'étranger et les contrats au Canada? Cela aurait-il des effets?

Nous nous soucions tous des taux d'intérêt et le taux en vigueur n'est sans doute pas le meilleur qui soit pour inciter les entreprises à prendre de l'expansion. Si la demande de fonds était plus importante que l'offre, cela ferait-il grimper les taux d'intérêt?

**Mr. David W. Robbie, vice-président, Services internationaux, CIBC:** Les taux d'intérêt dont vous parlez sont les taux d'intérêt canadiens. En réalité, la majeure partie de ces emprunts ou de ce financement se feraient en dollars américains. Par conséquent, cela n'aurait que des répercussions négligeables sur les taux d'intérêt canadiens.

**La sénateur Hervieux-Payette:** Il n'y aurait pas de répercussions sur la capacité des Canadiens à emprunter de l'argent? Il n'y aurait pas de lien direct entre les deux?

**Mr. Robbie:** Le système bancaire canadien a une capacité importante. S'il participait davantage au financement des exportations canadiennes, cela ne compromettrait pas beaucoup sa capacité. Les répercussions seraient minimes. Cela n'évincerait personne des marchés financiers canadiens.

Nous avons entendu le point de vue de deux banques établies à l'étranger, mais il est important de reconnaître que les banques canadiennes de l'Annexe I participent activement au financement à moyen terme des exportations. Elles ne le font pas activement au Canada parce que la SEE les en empêche. Cependant, nous le faisons à grande échelle aux États-Unis et en Europe.

Nous finançons de grands projets en Chine depuis de nombreuses années. Nous ne finançons pas beaucoup d'exportations canadiennes vers la Chine simplement parce que notre intervention là-bas n'est pas vraiment nécessaire. Nous possédons la capacité requise et nous l'utilisons ailleurs. Il y a un dédoublement des rôles au Canada.



[Text]

**The Chairman:** Regarding Canadian banks, Mr. Schumacher referred to meetings about a year ago between ministers and the banks' CEOs. Are Canadian banks making any progress with EDC in terms of creating a role for the private sector in Canada, or are things stationary presently?

**Mr. Plumptre:** If I had to summarize it, I would with your latter conclusion. There is some progress on certain schemes. Unfortunately, fundamental differences exist.

Unless we are dealing with EDC from the outset, the argument is that it was not likely to prosper. We had hoped for some type of impartial referee, rather than the banks having to deal with EDC. That was bound to lead to differences of opinion from the outset.

**The Chairman:** Did you attempt to have the department fill that role, or is the department not impartial?

**Mr. Plumptre:** In the early days, we let the department know that was our preference. They felt they would get more mileage if they went the other route.

**The Chairman:** What do you mean by "the other route"?

**Mr. Plumptre:** They preferred to put EDC in charge of the negotiations with the banks.

**Senator Hervieux-Payette:** There is a certain expertise in EDC. We heard all last week that this expertise is usually stolen by other corporations because people develop a certain knowledge which becomes very valuable to the private sector. I suppose that jobs would be available for our EDC experts if they wish to be employed in an advisory capacity for other institutions such as our banks.

There must have been a rationale involved here. I should like to know why EDC is occupying this field but the banks are not. There is definitely a competition factor here. Senator Kelleher certainly had bad intentions in not allowing the banks to go into that field when he was in charge. That is the case even today, for that matter.

I question the rationale. Why is it that such a wonderful thing that has not been done and you are still fighting? There must be an agenda which I have not seen. I have never felt there was bad faith on the part of either government employees or Crown corporations or employees. Everyone wants to serve the country to the best of his or her ability. I do not think we closed the door to expansion or exports.

What is the rationale here? Is it because the banks have not done their job to sell or that they should be doing a better job? I am trying to understand the real reason behind these facts.

**Mr. Plumptre:** I will ask Mr. Wren to comment on that. Senator Kelleher referred to 1985 when the current ground rules were written. At that time, all international banks, including Canadian banks, were not at their most aggressive phase because they were in the process of making massive provisions. The risk

[Traduction]

**Le président:** En ce qui concerne les banques canadiennes, M. Schumacher a mentionné les réunions qui ont eu lieu il y a un an environ entre les ministres et la direction des banques. Les banques canadiennes ont-elles obtenu de la SEE que le secteur privé ait un rôle à jouer au Canada ou les choses sont-elles stationnaires?

**M. Plumptre:** Si je devais résumer la situation, j'opterais pour votre dernière conclusion. Quelques progrès ont été réalisés sur certains plans. Il y a malheureusement des divergences de vue fondamentales.

La situation n'avait guère de chances de s'améliorer à moins que nous ne traitions avec la SEE dès le départ. Nous espérons qu'on nommerait un arbitre impartial au lieu que les banques aient à traiter avec la SEE. Il fallait s'attendre, dès le départ, à des divergences d'opinion.

**Le président:** Avez-vous tenté d'obtenir que le ministère joue ce rôle ou le ministère n'est-il pas impartial?

**M. Plumptre:** Au départ, nous avons dit au ministère que c'est ce que nous préférons. Il a estimé plus avantageux de choisir l'autre voie.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «l'autre voie»?

**M. Plumptre:** Il a préféré confier à la SEE les négociations avec les banques.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** La SEE possède un certain savoir-faire. Nous avons entendu dire, la semaine dernière, qu'elle se le faisait généralement voler par d'autres sociétés car ses employés accumulaient certaines connaissances qui présentent beaucoup d'intérêt pour le secteur privé. Nos experts de la SEE pourraient sans doute, s'ils le désirent, travailler comme conseillers auprès d'autres institutions telles que nos banques.

Cette situation doit avoir sa raison d'être. Je voudrais savoir pourquoi la SEE occupe ce domaine, mais pas les banques. Cela soulève certainement la question de la concurrence. Le sénateur Kelleher a certainement eu tort de ne pas laisser les banques se lancer dans ce domaine lorsqu'il était le ministre. C'est d'ailleurs encore le cas aujourd'hui.

Je m'interroge sur la raison d'être de cette situation. Comment se fait-il qu'une chose aussi formidable n'ait pas été faite et que vous vous battiez encore? Il doit y avoir à cela une raison que je n'ai pas vue. Je n'ai jamais pensé qu'il y avait de la mauvaise foi de la part des employés du gouvernement ou des sociétés d'État. Tout le monde veut servir le pays au mieux de ses capacités. Je ne pense pas que nous ayons fermé la porte à l'expansion des exportations.

Quelle est la raison de tout cela? Est-ce parce que les banques n'ont pas fait ce qu'elles auraient dû faire? J'essaie de comprendre.

**M. Plumptre:** Je vais demander à M. Wren de vous répondre. Le sénateur Kelleher a mentionné que les règles actuelles ont été édictées en 1985. À l'époque, toutes les banques internationales, y compris les banques canadiennes, manquaient un peu de dynamisme parce qu'elles étaient en train de constituer des



## [Texte]

appetites of Canadian banks were at an all-time low. Things have changed since then.

**Senator Hervieux-Payette:** That means that when you have the money in your pocket, you are willing to go, but not when your pockets are empty.

**The Chairman:** Mr. Plumptre was making the point that the banks were very conservative in 1985, whereas they are very liberal in 1995.

**Mr. Peter Wren, Managing Director, Trade Finance, Bank of Montreal:** The Canadian banks are interested in and are doing term lending. The question is: Are they able or willing to do it in Canada? The way things are currently structured, it is not profitable.

There is still a role for EDC, whether as a lender or a guarantor. The expertise and wealth of experience that exists in EDC will continue and will be needed.

To return to Senator Kirby's previous question concerning the progress of the meetings last year, I disagree with Mr. Plumptre because progress is being made. There were four major areas that needed to be addressed: medium-term lending to non-OECD countries, medium-term lending to OECD countries, receivables financing, and pre-export financing.

Concerning receivables financing, the Royal Bank and Bank of Montreal are piloting a program with EDC to provide more resources. The Bank of Montreal is involved with North Star Trade Financing which provides fixed term financing for smaller exporters.

The difficulty with EDC now in terms of coming to an agreement on this lending framework is a question of language and legalese, more so than the bank's willingness to take medium-term risk. It has become a negotiation issue rather than a real risk issue.

**Senator Stewart:** What do you mean by "legalese"? Do you imply that minds are just not meeting because the terminologies are different? Is legalese being used as a defence position?

**Mr. Wren:** EDC has proposed two general frameworks for co-lending. One is for small- or medium-size exporters and one is for larger exporters.

Concerning the smaller export program, the issue is not whether we are prepared to take 25 per cent of the risk. That is the EDC proposal.

Presently, we are dealing with the wording of this so-called guarantee document. Depending how you interpret it, it is more like an insurance policy than a guarantee. I was referring to that document.

It is the same with the more general framework. The issue is not whether we are prepared to take 60 per cent risk in some of these more difficult countries. It is a question of negotiating the framework.

## [Translation]

réserves massives. Leur appétit pour le risque était à son plus bas. Les choses ont changé depuis.

**Le sénateur Hervieux-Payette:** Cela veut dire que, lorsque vous avez de l'argent dans vos poches, vous êtes prêt à vous lancer, mais pas quand vos poches sont vides.

**Le président:** M. Plumptre a fait valoir que les banques étaient très conservatrices en 1985, alors qu'elles sont très libérales en 1995.

**M. Peter Wren, directeur général, Services internationaux, Banque de Montréal:** Les banques canadiennes s'intéressent aux prêts à terme. La question qui se pose est de savoir si elles sont en mesure ou désireuses de se lancer dans ce secteur d'activité au Canada. Étant donné la façon dont les choses sont structurées actuellement, ce n'est pas rentable.

La SEE a toujours un rôle à jouer, que ce soit comme prêteur ou cautionneur. Son savoir-faire et son expérience resteront utiles.

Pour en revenir à la question que le sénateur Kirby a posée tout à l'heure à l'égard des réunions de l'année dernière, je ne suis pas d'accord avec M. Plumptre, car des progrès ont été réalisés. Il y avait quatre grandes questions à aborder: les prêts à moyen terme à des pays ne faisant pas partie de l'OCDE, les prêts à moyen terme aux pays de l'OCDE, le financement des créances et le financement préalable des exportations.

En ce qui concerne le financement des créances, la Banque Royale et la Banque de Montréal expérimentent, avec la SEE, un programme visant à fournir davantage de ressources. La Banque du Canada collabore avec *North Star Trade Financing* qui fournit un financement à terme fixe aux petits exportateurs.

Si nous avons des difficultés à nous entendre avec la SEE à propos des prêts, c'est plus pour une question de libellé et de jargon juridique que parce que les banques ne sont pas prêtes à assumer des risques à moyen terme. C'est une question de négociation plutôt que de risque.

**Le sénateur Stewart:** Qu'entendez-vous par «jargon juridique»? Voulez-vous dire que vous n'arrivez pas à vous entendre parce que vous employez une terminologie différente? Se retranche-t-on derrière un jargon juridique pour se défendre?

**M. Wren:** La SEE a proposé deux formules générales pour les prêts. L'une s'adresse aux petits ou moyens exportateurs et l'autre aux gros exportateurs.

En ce qui concerne le programme pour les petits exportateurs, la question n'est pas de savoir si nous sommes prêts à assumer 25 p. 100 du risque. C'est ce que propose la SEE.

Nous sommes en train d'examiner le libellé de ce document dit de garantie. Selon la façon dont vous l'interprétez, il s'apparente davantage à une police d'assurance qu'à une garantie. Je voulais parler de ce document.

C'est la même chose pour l'entente plus générale. La question n'est pas de savoir si nous sommes disposés à assumer 60 p. 100 du risque dans certains de ces pays qui posent davantage de problèmes. Il s'agit de négocier le cadre de l'entente.

[Text]

When you have EDC negotiating separately with six or seven different banks on the issue, it is a long process. I was referring to that.

**Senator Meighen:** This is not meant in any way to be aggressive or harsh. I want to know which is the chicken and which is the egg in the whole question of risk assessment.

If you had asked me where to rank risk assessment expertise in Canadian banks, I do not know whether I would put it right at the top. Perhaps something has changed of which I am unaware. I look at the Sovereign loan fiasco, where you were not alone. All that money was laid out without a good appreciation of the risk involved.

Since then, my impression has been that Canadian banks, generally speaking, retreated to "Fortress North America". There may be a reversal of that in recent years, but is your risk assessment expertise there now? If, tomorrow, EDC said: "We are out of the business. Fine. We will just do guarantees and no loans. Take it away, Canadian banks," could you do it?

**Mr. Wren:** I think so.

**Senator Meighen:** Would you be able to do it if, in this hypothesis, EDC were to back out and enable you to get back in the field and build it up again?

**Mr. Wren:** I think the banks would do it quite readily.

**Senator Meighen:** Can they do it tomorrow?

**Mr. Wren:** They cannot do it for every single market in the world because pockets of expertise exist within the banks. As Mr. Roberts said, we are already lending in Asia, Europe, South America and the U.S. on term export financing. The expertise exists in the organizations, but, in some cases, it would involve redeployment of existing resources.

As an organization, the banks are already gearing up to do more and more term lending. We have done four Canadian transactions in the last two years without any involvement of EDC whatsoever.

**Senator Meighen:** When you say "Canadian transactions", you mean outside Canada?

**Mr. Wren:** No, I mean Canadian export transactions.

**The Chairman:** I wish to thank you, Mr. Plumptre, and your colleagues for a fascinating presentation. We thank particularly Ms Fletcher and Mr. Mulgrew for taking the time to come up here from the U.S. We appreciate your help.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Lorsque la SEE négocie séparément avec six ou sept banques différentes, cela donne un long processus. Voilà à quoi je faisais allusion.

**Le sénateur Meighen:** Sans vouloir vous brusquer, j'aimerais pouvoir distinguer l'oeuf de la poule en ce qui concerne l'évaluation du risque.

Si vous m'aviez demandé ce que je pense de la capacité d'évaluation des risques des banques canadiennes, je ne sais pas si je les aurais classées en première place. Les choses se sont peut-être améliorées. Prenons le fiasco *Sovereign* dans lequel vous n'étiez la seule banque impliquée. Tout cet argent a été prêté sans évaluer comme il faut le risque.

Depuis, j'ai l'impression que les banques canadiennes se sont retranchées derrière leurs remparts. La situation a peut-être changé ces dernières années, mais qu'en est-il de votre capacité d'évaluation des risques? Si, demain, la SEE vous disait: «Nous nous retirons de ce secteur d'activité. Nous allons nous contenter d'accorder des garanties et non plus des prêts. Ce marché est à vous». Pourriez-vous le prendre?

**M. Wren:** Je pense que oui.

**Le sénateur Meighen:** Pourriez-vous le faire si, selon cette hypothèse, la SEE se retirait et vous permettait d'occuper de nouveau ce secteur?

**M. Wren:** Je pense que les banques le feraient volontiers.

**Le sénateur Meighen:** Pourraient-elles le faire demain?

**M. Wren:** Elles ne peuvent pas le faire pour chaque marché mondial, étant donné que chacune a sa propre spécialité. Comme l'a dit M. Roberts, nous faisons déjà des prêts en Asie, en Europe, en Amérique du Sud et aux États-Unis pour le financement à terme des exportations. Les banques ont leur domaine de spécialisation, mais, dans certains cas, il faudrait redéployer les ressources existantes.

En tant qu'organisation, les banques s'apprennent déjà à faire de plus en plus de prêts à terme. Nous avons effectué quatre transactions canadiennes ces deux dernières années sans aucune participation de la SEE.

**Le sénateur Meighen:** Quand vous parlez de «transactions canadiennes», voulez-vous dire à l'extérieur du Canada?

**M. Wren:** Non, je parle de transactions concernant les exportations canadiennes.

**Le président:** Monsieur Plumptre, je tiens à vous remercier, vous et vos collègues, pour ce témoignage très intéressant. Nous remercions particulièrement Mme Fletcher et M. Mulgrew d'avoir pris le temps de venir des États-Unis. Nous vous remercions de votre aide.

La séance se poursuit à huis clos.

















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canada Communication Group — Publishing  
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Groupe Communication Canada — Édition  
Ottawa, Canada K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Canadian Commercial Corporation:*

Mr. Douglas Patriquin, Executive Vice-President and Chief Operating Officer.

### *From the Department of Foreign Affairs and International Trade:*

Mr. Brian Schumacher, Assistant Deputy Minister, International Business Development and Chief Trade Commissioner;

Mr. John Mundy, Director, International Finance Division;

Ms Judith St. George, Deputy Director, International Finance Division; and

Ms Alexandra Macaulay, Consultant, International Finance.

### *From the Canadian Bankers Association:*

Mr. Tim Plumptre, Senior Vice-President, Trade Finance and Correspondent Banking, E.O., The Bank of Nova Scotia;

Mr. David W. Robbie, Vice-President, Trade Finance, CIBC;

Mr. Peter Wren, Managing Director, Trade Finance, Bank of Montreal;

Mr. Glen Bays, Vice-President, Trade Finance, National Westminster Bank of Canada;

Mr. Gary Mulgrew, Senior Vice-President, Global Structured Trade Finance, New York, National Westminster Bank of Canada; and

Ms Kristen Fletcher, Senior Vice-President, Structured Trade Finance Group, ABN AMRO North America.

### *De la Corporation commerciale canadienne:*

M. Douglas Patriquin, vice-président exécutif et chef des opérations.

### *Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:*

M. Brian Schumacher, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce international et délégué commercial en chef;

M. John Mundy, directeur, Direction des finances internationales;

Mme Judith St. George, directrice adjointe, Direction des finances internationales; et

Mme Alexandra Macaulay, expert-conseil en finances internationales.

### *De l'Association des banquiers canadiens:*

M. Tim Plumptre, vice-président principal, Services internationaux et relations avec les correspondants, la Banque de Nouvelle-Écosse;

M. David W. Robbie, vice-président, Service international, CIBC;

M. Peter Wren, directeur opérationnel, Services internationaux, la Banque de Montréal;

M. Glen Bays, vice-président, Services internationaux, National Westminster Bank of Canada;

M. Gary Mulgrew, vice-président principal, Services internationaux de financement structuré (New York), National Westminster Bank of Canada;

Mme Kristen Fletcher, vice-présidente principale, Services internationaux de financement structuré, ABN AMRO North America.











